Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2022–2023

36 391 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 over de herziening van het kader voor crisisbeheer en depositoverzekering als bijdrage tot de voltooiing van de bankenunie

A BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 mei 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 8 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche 1: Herziening EU farmaceutische wetgeving
Fiche 2: Verordening en richtlijnen wijziging Europees crisisraamwerk voor banken (CMDI review)
Fiche 3: Wijziging Verordening Europees kader voor cyberbeveiligingscertificering (Cyber Security Act)
Fiche 4: Verordeningen aanvullende beschermingscertificaten (ABC's)
Fiche 5: Mededeling Cybersecurity Skills Academie
Fiche 6: Cybersolidariteitsverordening
Fiche 7: Raadsaanbeveling uitbreiding EU-maatregelen resistentie tegen antimicrobiële stoffen
Fiche 8: Raadsaanbevelingen digitaal onderwijs en digitale vaardigheden

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

kst-36391-A
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2023

Fiche 2: Verordening en richtlijnen wijziging Europees crisisraamwerk voor banken (CMDI review)

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
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 over de herziening van het kader voor crisisbeheer en depositoverzekering als bijdrage tot de voltooiing van de bankenunie.
Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 806/2014as regards early intervention measures, conditions for resolution and financing of resolution actions. (SRMR)
Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2014/59/EU as regards early intervention measures, conditions for resolution and financing of resolution actions. (BRRD)
Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2014/49/EU as regards the scope of deposit protection, use of deposit guarantee scheme funds, cross-border cooperation, and transparency. (DGSD)
Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2014/59/EU and Regulation (EU) No 806/2014 as regards certain aspects of the minimum requirement for own funds and eligible liabilities.

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
18 april 2022

c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2023) 225 (Mededeling), COM(2023) 226 (SRMR), COM(2023) 227 (BRRD), COM(2023) 228 (DGSD) en COM(2023) 229 (Daisy Chain)

d) *EUR-lex*
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2023:225:FIN
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2023:226:FIN
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2023:227:FIN
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2023:228:FIN
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2023:229:FIN

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*
SWD(2023) 225 en SEC(2023) 230

f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Economische en Financiële Zaken

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Financiën

h) *Rechtsbasis*
Voorstel voor de Verordening SRMR, de Richtlijn BRRD en de Richtlijn Daisy Chain: artikel 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU)
Voorstel voor de Richtlijn DGSD: artikel 53, eerste lid, VWEU

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid

j) *Rol van het Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) Inhoud voorstel

De Europese Commissie (hierna: Commissie) heeft een aantal voorstellen gedaan die het Europese crisisraamwerk (raamwerk) voor banken herzien. Het raamwerk is opgezet als reactie op de financiële crisis van 2008 en de daarop volgende Europese schuldencrisis. Tijdens deze crisis werd duidelijk dat de verwevenheid tussen overheden en de bankensector een risico kan vormen voor de overheidsfinanciën en de financiële stabiliteit en dat eventuele problemen zich gemakkelijk van de ene lidstaat naar de andere kunnen verspreiden. In 2014 werd de Europese bankenunie opgericht. 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*, ofwel SSM)[1]; en een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (*Single Resolution Mechanism*, ofwel SRM).[2] [3] Deze twee pijlers rusten op het fundament van het «*Single Rulebook*». Onderdeel van het «*Single Rulebook*» is een raamwerk van wet- en regelgeving om het falen van banken op een goede wijze op te kunnen vangen. 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)[4], de richtlijn herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen (BRRD)[5] en de richtlijn depositogarantiestelsel (DGSD).[6] De Europese Commissie heeft een aantal voorstellen gedaan die dit raamwerk herzien.

Het huidige raamwerk is geënt op het op ordelijke, snelle en efficiënte wijze oplossen van financiële problemen bij banken, gezien de belangrijke intermediaire rol die banken in onze economie vervullen. Daarbij dient onnodige verstoring van het bankbedrijf en de rest van het financiële stelsel en daarmee de reële economie te worden vermeden. Uit het herstel- en afwikkelraamwerk volgt dat wordt bepaald of een bank,

---

[1] De grootste banken vallen nu onder direct toezicht van de Europese Centrale Bank (ECB). Op kleinere banken houdt de ECB indirect toezicht via de nationale toezichthouders.

[2] Significante banken worden afgewikkeld onder leiding van de Europese gemeenschappelijke afwikkelingsraad (*Single Resolution Board*, SRB), en minder significante banken onder leiding van de nationale resolutieautoriteit. Onderdeel van dit raamwerk is ook de oprichting van het gemeenschappelijke resolutiefonds (SRF). Dit fonds wordt gevuld door bijdragen van significante banken en kan onder bepaalde voorwaarden worden aangewend voor banken die in resolutie gaan.

[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.

[4] SRMR, Single Resolution Mechanism Regulation, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0806–20210626.

[5] BRRD, *Bank Recovery and Resolution Directive*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014L0059–20210626.

[6] DGSD, Deposit Guarantee Schemes Directive, https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook/interactive-single-rulebook/4402.

wanneer deze faalt of waarschijnlijk zal falen[7], in regulier faillissement gaat, of dat resolutie noodzakelijk is om het algemeen belang te beschermen. Het algemeen belang wordt bepaald aan de hand van een «algemeenbelangtoets» (ABT). De toets vergelijkt in hoeverre de resolutiedoelen kunnen worden behaald in respectievelijk faillissement en resolutie en neemt ook de daarbij behorende kosten in ogenschouw. 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.[8] Wanneer het in resolutie plaatsen van een bank in het algemeen belang is, gaat een bank onder leiding van de resolutieautoriteit in resolutie 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.[9] De belastingbetaler wordt daarmee zoveel mogelijk ontzien. Wanneer het in resolutie plaatsen van een bank niet in het algemeen belang is, gaat de bank failliet volgens nationale insolventieprocedures.
Bij een regulier faillissement krijgen particulieren en vrijwel alle bedrijven en andere organisaties hun geld op een betaal- en spaarrekening tot EUR 100.000 terugbetaald vanuit het depositogarantiefonds (DGF).[10]

In de praktijk blijkt dat weinig gebruik wordt gemaakt van resolutie en dat lidstaten voor andere manieren kiezen om met falende banken om te gaan. Bijvoorbeeld door banken via de nationale insolventieprocedures af te wikkelen met gebruikmaking van staatssteun. Dit beoogde de bankenunie juist te voorkomen. Daarbij wordt *bail-in* niet consistent toegepast. De Commissie identificeert hiervoor twee hoofdoorzaken. Ten eerste bestaan er tegenstrijdige en inconsistente prikkels voor nationale autoriteiten om nationale insolventieprocedures toe te passen in plaats van resolutie. Ten tweede constateert de Commissie dat kleine en middelgrote banken onvoldoende in staat zijn om de verliesabsorberende buffers (MREL; *Minimum Requirements for own funds and Eligible Liabilities*) aan te houden die vereist zijn voor banken met resolutie als afwikkelingsstrategie. Om deze problemen aan te pakken stelt de

---

[7] 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.

[8] https://www.srb.europa.eu/en/content/resolution-objectives.

[9] Om *bail-in* in mogelijk te maken, krijgen banken als extra eis opgelegd dat zij *bail-in*-buffers moeten aanhouden, ook wel «MREL-buffers» genoemd (*Minimum Requirements for own funds and Eligible Liabilities*). Het aanhouden van voldoende MREL-buffers draagt daarmee bij aan de afwikkelbaarheid van banken. Naast het opbouwen van MREL-buffers, wordt in Europees verband het gemeenschappelijke resolutiefonds (SRF) verder aangevuld. Dit fonds kan onder bepaalde voorwaarden worden aangewend voor banken die in resolutie gaan. Bij gebruik van het SRF voor het absorberen van verliezen of het herkapitaliseren van een bank moet eerst een *bail-in* ter grootte van ten minste 8% van de balans plaatsvinden. Het SRF mag dan tot aan 5% van de bankbalans bijdragen.

[10] Als onderdeel van het depositogarantiestelsel (DGS) bestaat er een depositogarantiefonds (DGF). Elke lidstaat is verplicht dit fonds met ex-ante bijdragen van de banken op te bouwen tot (doorgaans) 0,8% van de totale gedekte deposito's. Banken storten sinds 2016 ieder kwartaal een bedrag in het nationale DGF. Medio 2024 moet de doelomvang van het DGF bereikt zijn. Het DGS heeft daarnaast ook andere mogelijkheden om extra financiering op te halen indien het ex-ante fonds niet toereikend is. Deze extra financiering kan worden opgehaald via buitengewone bijdragen, daarnaast kan een DGS ook een kredietfaciliteit aangaan die indien nodig getrokken kan worden. Het is aan de nationale DGS autoriteit om deze extra financieringsopties op te zetten. Zo kan het zijn dat het DGS van de ene lidstaat andere financieringsopties heeft dan andere lidstaten. De Nederlandsche Bank (DNB) is samen met het DGF de uitvoerder van de Nederlandse depositogarantie.

Commissie voor om het CMDI-raamwerk te wijzigen. De aanleiding en het doel van deze wijzigingen worden nader toegelicht in de bijbehorende mededeling van de Commissie. Omdat het CMDI-raamwerk in samenhang moet worden bezien, worden deze mededeling en de voorstellen voor aanpassingen aan de SRMR, BRRD, DGSD en de Richtlijn *Daisy Chain* gezamenlijk behandeld in dit BNC-fiche. Omdat de mededeling geen zelfstandige voorstellen doet maar alleen de context van de wetgevende voorstellen beschrijft, zal de mededeling in dit fiche verder niet worden toegelicht. De herziening van het CMDI-raamwerk stond al langer gepland naar aanleiding van voornoemde problemen en staat daarmee los van de recente ontwikkelingen in de bankensector.

De voorliggende voorstellen bevatten voorgestelde wijzigingen op de volgende onderdelen.

Ten eerste bevatten de voorstellen wijzigingen in de SRMR en BRRD om de ABT te herzien, waardoor resolutie als afwikkelstrategie voor meer banken de voorkeursstrategie wordt. Zoals genoemd gaat een bank in het huidige raamwerk in resolutie wanneer dit noodzakelijk wordt geacht in het algemeen belang en wanneer een regulier faillissement de resolutiedoelen niet in dezelfde mate zou bereiken. Een voorgestelde wijziging is dat resolutie de afwikkelingsstrategie wordt voor een bank, *tenzij* de resolutiedoelen beter worden behaald in een regulier faillissement. Ook wordt in de ABT meegenomen dat het gebruik van privaat gefinancierde middelen, zoals het gemeenschappelijk resolutiefonds (*Single Resolution Fund,* SRF), de voorkeur heeft boven het gebruik van publieke middelen. Indien verwacht wordt dat publieke middelen zullen worden ingezet bij afwikkeling in faillissement, zou dit moeten leiden tot resolutie als afwikkelingsstrategie.

Ten tweede bevatten de voorstellen wijzigingen in de SRMR, BRRD en DGSD om middelen uit het depositogarantiefonds (DGF) breder in te kunnen zetten bij de afwikkeling van een bank in resolutie. Om meer banken in resolutie af te wikkelen, dient er volgens de Commissie meer financiering beschikbaar te worden gesteld om resolutie ook daadwerkelijk mogelijk te maken.
Het DGF kan in het huidige raamwerk onder strikte eisen al worden aangewend in resolutie, bij een *bail-in* of via een bijdrage aan de overdracht, om gedekte deposito's te beschermen.[11] De voorstellen zien erop dat het DGF onder voorwaarden ook kan worden aangewend om ongedekte deposito's over te brengen in een overdrachtsstrategie, indien dit noodzakelijk is om de financiële stabiliteit of continuïteit van kritieke functies te borgen. De bank verlaat bij een dergelijke transferstrategie de markt en houdt op te bestaan. Ook wordt voorgesteld om het op grond van de BRRD onder strikte voorwaarden mogelijk te maken dat een bijdrage vanuit het DGF wordt meegerekend in de berekening om toegang te krijgen tot de middelen vanuit het SRF. Dit fonds kan in het huidige raamwerk alleen worden aangewend voor banken waar in resolutie een *bail-in* ter grootte van ten minste 8% van de balans heeft plaatsgevonden. Het SRF mag dan tot aan 5% van de bankbalans bijdragen. Door de voorgestelde wijziging kan het DGF, indien dit noodzakelijk is om de financiële stabiliteit of continuïteit van kritieke functies te borgen, worden aangewend om een deel van de verliezen die anders zouden worden aangeslagen op ongedekte deposito's op te vangen als niet aan de 8%

[11] Artikel 11(2) DGSD geeft lidstaten de mogelijkheid om de in het DGF beschikbare financiële middelen naast een reguliere DGS-uitkering tevens te kunnen gebruiken ter financiering van een overdracht van deposito's in resolutie. Deze bijdrage kan nodig zijn als er minder activa dan passiva kunnen worden overgebracht, en de kopende partij dit gat niet kan of wil dekken. Hiervoor gelden momenteel de voorwaarden zoals vastgelegd in BRRD artikel 109.

bail-in-eis om gebruik te kunnen maken van SRF-middelen kan worden voldaan. Wanneer de aanspraken van aandeelhouders en achtergestelde crediteuren zijn afgeschreven, kan de DGF-bijdrage ervoor zorgen dat ongedekte en gedekte deposito's niet aan *bail-in* worden onderworpen. Dit is alleen toegestaan voor banken wanneer van tevoren is vastgesteld dat resolutie de afwikkelstrategie is. Ook kan dit alleen bij de zogenaamde «transferstrategie», wat inhoudt dat activa en passiva worden overgenomen door een andere bank en de oorspronkelijke bank de markt verlaat en ophoudt te bestaan. Het uitgangspunt blijft behouden dat de buffers voor verliesabsorptie de eerste verdedigingslinie vormen en dienen te zijn afgeschreven voordat DGF-middelen kunnen worden aangewend. Voorwaarde voor inzet van het DGF ten behoeve van een depositooverdracht blijft in alle gevallen dat deze nooit hoger kan zijn dan het bedrag dat het DGF kwijt is in geval van een uitkering aan gedekte deposanten bij een regulier faillissement. De kosten voor het DGF in het geval van resolutie ten opzichte van faillissement worden vergeleken in de laagstekostentest (*least cost test,* LCT).

Ten derde bevatten de voorstellen wijzigingen in de BRRD en DGSD om de inzet van DGF-middelen voor andere doelen dan uitbetaling aan gedekte deposanten makkelijker te maken in resolutie en in faillissement, namelijk met betrekking tot de crediteurenhiërarchie en de LCT. In het huidige raamwerk is het reeds mogelijk om in het geval van bankfalen een bijdrage uit het DGF aan te wenden voor de afwikkeling van een bank op andere manieren dan een reguliere uitbetaling aan depositohouders voor hun gedekte deposito's, zowel in resolutie als in faillissement.[12] In de praktijk blijkt echter dat de inzet van het DGF in resolutie beperkt mogelijk is door strikte eisen. In faillissement is de inzet van het DGF een lidstaatoptie en verschillen de voorwaarden met betrekking tot de inzet van het DGF tussen lidstaten, onder meer als gevolg van een verschillende invulling van de LCT. Dit zorgt ervoor dat in sommige lidstaten een bijdrage van het DGF anders dan voor een uitbetaling aan depositohouders een reële optie is, terwijl dit in andere lidstaten niet mogelijk is. Zo is in Nederland de lidstaatoptie om het DGF bij te laten dragen in faillissement niet geïmplementeerd. Om de verschillen tussen lidstaten in de mogelijkheden voor inzet van het DGF bij de afwikkeling van een bank te verminderen wordt de LCT verder geharmoniseerd in de DGSD. Daarbij wordt gespecificeerd welke kostenposten er mogen worden betrokken in de LCT en wordt bepaald dat er naar de nettokosten moet worden gekeken. De Europese bankenautoriteit (EBA)[13] zal worden gevraagd verdere uitwerking te geven aan de invulling van de LCT.

Daarnaast bevatten de voorstellen wijzigingen in de crediteurenhiërarchie die in de BRRD geregeld worden. De drie verschillende groepen deposito's – gedekt, ongedekt maar voor dekking in aanmerking komend, en ongedekte en niet voor dekking in aanmerking komend – worden gelijkgesteld in de crediteurenhiërarchie. Met deze wijzigingen beoogt de Commissie de crediteurenhiërarchie te harmoniseren voor gelijke toepassing tussen de lidstaten. Omdat het DGF de positie inneemt van gedekte deposito's, verdwijnt daarmee ook de «superpreferente» positie van het DGS. Hierdoor komen het DGF en alle deposanten op gelijke voet

---

[12] Artikel 11(6) DGSD geeft lidstaten de mogelijkheid om de in het DGF beschikbare financiële middelen naast een reguliere DGS-uitkering tevens te kunnen gebruiken ter financiering van maatregelen voor het veiligstellen van de toegang van deposanten tot gedekte deposito's bij een bank. Daaronder kan onder meer worden verstaan: i. de overdracht van activa en passiva; ii. de overdracht van depositoportefeuilles. Artikel 11(6) DGSD zelf geeft als voorwaarden dat: de overdracht plaatsvindt in het kader van nationale insolventieprocedures (faillissement); en dat de door het DGS gedragen kosten niet hoger zijn dan het nettobedrag voor het uitkeren aan gedekte deposanten bij de desbetreffende kredietinstelling (least cost-principe).

[13] *European Banking Authority*, https://www.eba.europa.eu/.

te staan in de rangorde waarin crediteuren worden terugbetaald na faillissement. Doordat het DGF geen preferente positie meer heeft, wordt de kans op volledige terugbetaling van het DGF minder groot. Daardoor zal de optie van een regulier faillissement met uitbetaling aan deposito's met gedekte deposito's in meer gevallen duurder uitvallen in de LCT. Daarnaast moet dit voorstel ertoe leiden dat DGF-middelen gemakkelijker kunnen worden ingezet bij de afwikkeling van een bank anders dan voor uitbetaling aan depositohouders in faillissement, doordat de overdracht van deposito's hierdoor vaker goedkoper uit zal vallen dan een eventuele uitkering aan gedekte deposanten in faillissement en daarmee dus vaker zal worden toegepast.

Ten vierde bevatten de voorstellen wijzigingen in de SRMR, BRRD en DGSD om het gebruik van publieke middelen buiten resolutie verder in te perken, voornamelijk ten aanzien van gebruik voor een preventieve herkapitalisatie.[14] Dat gebeurt in deze voorstellen door een aantal voorwaarden te verduidelijken. De verduidelijkingen zijn er bijvoorbeeld op gericht dat preventieve herkapitalisatie enkel kan worden gebruikt voor banken die in de kern gezond zijn en indien de preventieve herkapitalisatie tijdelijk van aard is. Meer langdurige instrumenten zoals eigen vermogen moeten worden vermeden.

Voor het overige voorzien de voorstellen in wijzigingen van het raamwerk die ertoe strekken de overlap tussen vroege-interventiemaatregelen en toezichtmaatregelen te beperken en om de voorwaarden voor vroege-interventiemaatregelen te verduidelijken. Ook zijn gerichte wijzigingen voorgesteld over het verbeteren van transparantie van de financiële robuustheid van DGS. Ook voorzien wijzigingen in een betere bescherming van depositohouders, bijvoorbeeld waar het gaat om tijdelijk hoge balansen en de bescherming van deposito's van publieke entiteiten zoals scholen en ziekenhuizen.

Tot slot omvat het voorstel voor de Richtlijn *Daisy Chain* wijzigingen aan de BRRD en SRMR om een juiste opbouw en uitwisselbaarheid van MREL tussen entiteiten binnen één bankengroep te waarborgen. Vorig jaar zijn hiertoe al bepalingen in de BRRD en de verordening kapitaalvereisten[15] aangepast.[16] Daarbij werd de Commissie verzocht extra onderzoek te doen naar mogelijke verdere aanpassingen. De voorgestelde aanpassingen liggen hierbij voor en zijn erop gericht dat de MREL-systematiek beter functioneert binnen bankengroepen die geleid worden vanuit een holding.

---

[14] Onder een preventieve herkapitalisatie wordt verstaan een kapitaalinjectie door de staat ter versterking van het eigen vermogen van een solvabele bank wanneer deze noodzakelijk is om een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat op te heffen en de financiële stabiliteit te waarborgen.

[15] Verordening (Eu) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (PbEU 2013, L 176).

[16] Verordening (EU) 2022/2036 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 575/2013 en Richtlijn 2014/59/EU wat betreft de prudentiële behandeling van mondiaal systeemrelevante instellingen met een multiple-point-of-entry-afwikkelingsstrategie en methoden voor de indirecte plaatsing van instrumenten die in aanmerking komen voor de naleving van het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (PbEU 2022, L 275).

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft voor de totstandkoming van deze voorstellen gebruik gemaakt van een gerichte consultatie van stakeholders en een publieke consultatie[17], gesprekken met lidstaten in verschillende Europese gremia, bijeenkomsten met experts en ook rapporten en opinies van de EBA en het *Fit for Future* Platform.[18] Het impact assessment benadrukt dat door de verwevenheid van de SRMR, BRRD en DGSD een holistische en consistente benadering in de gekozen beleidsrichting nodig is. De Commissie noemt in het impact assessment dat het geloofwaardig verbreden van de scope van resolutie daarbij gepaard moet gaan met toegang tot voldoende financiering. Om de financiering mogelijk te maken valt te denken aan het vergemakkelijken van het gebruik van DGF- en SRF-middelen, en het wegnemen van de preferente positie van het DGS. De in het voorstel gekozen beleidsrichting zou de doelen van het crisisraamwerk het meest effectief en efficiënt waarborgen.

De Commissie geeft aan dat de mate waarin de resolutiescope wordt uitgebreid additionele kosten meebrengt voor resolutieautoriteiten en banken. Ook kan toenemend gebruik van DGS- en SRF-middelen er toe leiden dat er mogelijk vaker bijdrages vanuit de bankensector nodig zijn om deze fondsen weer aan te vullen. Enerzijds laat het impact assessment namelijk zien dat het mogelijk maken van het aanwenden van DGF-middelen ten behoeve van overdrachtsstrategieën kan leiden tot lagere kosten voor het DGF, omdat in sommige gevallen meer efficiënt gebruik gemaakt kan worden van de middelen in het DGF.[19] Anderzijds kan het DGF door de aanpassing in de crediteurenhiërarchie vaker worden ingezet, waardoor de uiteindelijke kosten voor het DGF juist kunnen toenemen. De Commissie oordeelt echter dat de toegenomen kosten voor autoriteiten en banken niet opwegen tegen het belang van versterking van de financiële stabiliteit, minder gebruik van publieke middelen en toegenomen vertrouwen bij depositohouders.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is van mening dat de Europese bankenunie veel heeft bijgedragen aan de weerbaarheid van banken, de bescherming van spaarders en de financiële stabiliteit. Bovendien heeft de bankenunie de risico's beperkt dat overheden moeten bijspringen wanneer banken in problemen raken. Het toezicht op Nederlandse en Europese banken is sinds de komst van de bankenunie versterkt, doordat het SSM heeft gezorgd voor een verdere professionalisering van het toezicht. De totstandkoming van het Europese resolutiefonds heeft de kans dat Nederlandse belastingbetalers moeten bijdragen aan het redden van een Nederlandse bank verkleind. De verscherpte regels voor buffers hebben gezorgd voor veiligere en weerbare banken. Daarmee is de bankenunie belangrijk voor het vertrouwen in de Europese bankensector.[20]

---

[17] Zie voor de reactie van het Nederlandse kabinet op de openbare consultatie: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/20/consultatie-crisismanagement-banken-en-depositogarantiestelsel.

[18] EBA (22 October 2021), Call for advice regarding funding in resolution and insolvency.

[19] ECB (October 2022), Protecting depositors and saving money – why DGS in the EU should be able to support transfers of assets and liabilities when a bank fails.

[20] Appreciatie Bankenunie, 3 juni 2022; https://open.overheid.nl/documenten/ronl-7ef0ca60db0886b4487273c585e802cf5bf41609/pdf; Risicoreductiebrief Europese Bankensector, 7 december 2021; https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e8f3d2c2–1a13–4b9c-ad58-a4e7944fef7e/pdf.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de Commissie in het doel van de herziening van het CMDI-raamwerk om de toepasbaarheid en effectiviteit van het raamwerk te vergroten. De herziening van het raamwerk kan eraan bijdragen dat er meer harmonisering plaatsvindt in de wet- en regelgeving van EU-lidstaten, dat alle banken effectief kunnen worden afgewikkeld en dat de doelen van het raamwerk beter worden behaald. In aanvulling op de hiervoor genoemde doelen van het raamwerk[21], hecht het kabinet bij deze herziening ook waarde aan een aantal aanvullende overkoepelende uitgangspunten, zoals een uniforme toepassing van regels en het bevorderen van een gelijk speelveld, het belang van effectieve marktdiscipline, beheersbare lasten voor de sector, en het verbeteren van afwikkelmogelijkheden voor resolutieautoriteiten, waarbij ook oog is voor de uitvoeringslasten. Als laatst is het ook belangrijk om lessen uit de recente onrust mee te nemen in de weging van dit voorstel.

Het kabinet onderschrijft het belang van een goedwerkend en efficiënt raamwerk dat er op gericht is om de gevolgen van een falende bank voor de economie, de financiële stabiliteit en de belastingbetaler in te perken en waarbij de eerste verliezen worden opgevangen door aandeelhouders en achtergestelde crediteuren. Het kabinet vindt het belangrijk dat het CMDI-raamwerk verder wordt geharmoniseerd om te zorgen voor een gelijkere behandeling van falende banken in de verschillende lidstaten. Banken moeten op een geharmoniseerde wijze adequaat kunnen worden afgewikkeld door de opbouw van voldoende MREL-buffers, met instrumenten als *bail-in* en de bestaande door de sector gefinancierde fondsen als het DGF en SRF. Daarbij dient wel oog te zijn voor beheersbare lasten voor de sector. Ook hecht het kabinet belang aan strikte voorwaarden voor staatssteun. Het kabinet vindt het daarom 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.[22] [23] Bij de beoordeling van dit voorstel blijft het kabinet zo veel mogelijk vasthouden aan de essentie van het eerdere Nederlandse beleid, zoals het behoud van *bail-in* van aandeel- en obligatiehouders als eerste verdedigingslinie, het beschermen van belastinggeld en het voorkomen van significant hogere kosten voor het depositogarantiestelsel. Tegelijkertijd is het volgens het kabinet, gezien de voorliggende voorstellen en het krachtenveld, passend dat het zich in de onderhandelingen over het voorstel constructief opstelt en meedenkt over de meest wenselijke vormgeving en toepassing van het raamwerk.

Wat betreft de aanpassing van de ABT, waardoor meer banken resolutie als afwikkelingsstrategie zullen krijgen, zet het kabinet in op een invulling die bijdraagt aan een uniformere toepassing van het crisisraamwerk. Het kabinet steunt het streven om inconsistenties tussen lidstaten weg te nemen, waardoor binnen de Unie banken op gelijke wijze worden afgewikkeld en een gelijker speelveld ontstaat. Een wenselijk gevolg van een bredere toepassing van resolutie zou zijn dat er minder mogelijkheden bestaan om publieke middelen in te zetten indien een bank in de

---

[21] De doelen van het raamwerk zijn: (i) het beschermen van financiële stabiliteit en het voorkomen van besmetting, (ii) het harmoniseren van het functioneren van de Europese markt, (iii) het beschermen van belastinggeld en het verminderen van de verwevenheid tussen banken en de eigen overheid; en (iv) het beschermen van depositohouders en versterken van consumentenvertrouwen.

[22] Statement of the Eurogroup in inclusive format on the ESM reform and the early introduction of the backstop to the Single Resolution Fund – Consilium (europa.eu).

[23] Consultatie crisismanagement banken en depositogarantiestelsel, 20 april 2021; https://open.overheid.nl/documenten/ronl-91bc40be-047f-491a-ae52-acf4df771ec6/pdf.

problemen komt en dat meer wordt gestuurd op marktdiscipline. Wel is op grond van de voorstellen onduidelijk in hoeverre kleinere banken dienen te voldoen en ook kunnen voldoen aan de strenge eisen die het gevolg zijn van een resolutiestrategie, bijvoorbeeld met betrekking tot het opbouwen van buffers voor verliesabsorptie (MREL). Het kabinet zal er op inzetten dat de ABT op consistente wijze wordt toegepast door resolutie-autoriteiten. Het kabinet zal er daarnaast op inzetten dat het voorstel operationeel en juridisch haalbaar is, en dat de uitvoeringslasten voor de autoriteiten en banken dragelijk zullen blijven, bijvoorbeeld met het oog op het opstellen van resolutieplannen voor kleinere banken.

Het kabinet begrijpt het doel en de keuze van de Commissie voor het vergemakkelijken van de inzet van DGF-middelen in resolutie. De Commissie redeneert dat een *bail-in* van ongedekte deposito's in sommige gevallen onwenselijk is met het oog op de financiële stabiliteit. Om meer banken geloofwaardig in resolutie te kunnen laten gaan, moet ook meer financiering vrij worden gemaakt in resolutie. Het kabinet kan deze redenering volgen. Het kabinet is wel van mening dat de verbrede reikwijdte van resolutie, in combinatie met verbrede mogelijkheden tot inzet van DGF-middelen, vraagt om strikte voorwaarden en duidelijke inkadering, om te voorkomen dat de inzet van zowel DGF- als SRF-middelen significant wordt vergroot. Het kabinet vindt het belangrijk dat SRF-middelen slechts in beperkte mate kunnen worden aangewend en dat de kosten voor banken beperkt worden gehouden. Het SRF is in beginsel bedoeld voor verliesabsorptie en herkapitalisatie van banken met kritieke functies, na een *bail-in* van minimaal 8% van het balanstotaal. Hier past wel de nuance dat het kabinet zich kan vinden in de voorkeur voor het gebruik van sectorgefinancierde middelen in plaats van publieke middelen. Nationale staatssteun verkleint de kans op gebruik van het SRF, maar verhoogt wel publieke risico's. Dit soort ingrepen kan daarom op termijn toch een risico vormen als dit tot verslechtering van de kredietwaardigheid van overheden leidt. Om te voorkomen dat toegang tot het SRF materieel versoepeld wordt, steunt het kabinet de behouden eis dat aandeelhouders en achtergestelde crediteuren volledig dienen te zijn afgeschreven voordat middels een DGF-bijdrage toegang wordt verkregen tot het SRF. Het kabinet steunt ook de voorwaarde dat na een bijdrage van het DGF aan de afwikkeling van een bank, deze bank moet ophouden te bestaan. Het kabinet zal de Commissie vragen om te verduidelijken wat deze voorstellen betekenen voor de kosten voor de sector. Het kabinet zal erop inzetten dat de kosten voor de sector niet buitensporig zullen toenemen.

Wat betreft de voorstellen voor aanpassingen in de crediteurenhiërarchie en de LCT heeft het kabinet nog enkele vragen en bedenkingen. Het gelijkstellen van alle deposito's is een verregaande maatregel. Enerzijds ziet het kabinet voordelen in een meer geharmoniseerde crediteurenhiërarchie, omdat dit tot een consistentere toepassing van het resolutie-raamwerk tussen lidstaten kan leiden. Daarnaast ziet het kabinet ook het voordeel van het eenvoudiger inzetten van het DGF om te voorkomen dat publieke middelen moeten worden ingezet. Anderzijds leidt dit voorstel, allereerst, mogelijk tot substantieel hogere kosten voor het DGS, doordat het DGF vaker zal worden ingezet. Ten tweede heeft dit mogelijk negatieve gevolgen voor overige crediteuren die in de huidige situatie op gelijke voet staan met ongedekte deposito's, maar door het voorstel lager in de rangorde komen te staan. Daarnaast zal dit op langere termijn mogelijk leiden tot een toename in relatief volatiele depositofinanciering bij banken. Deze voor- en nadelen afwegend had het kabinet liever een minder vergaand voorstel gezien ten aanzien van de aanpassing van de crediteurenhiërarchie. Met het oog op deze kanttekening zal het kabinet binnen de Raad dan ook de mogelijkheden voor een alternatieve, minder

verregaande invulling verkennen, zoals het alternatief dat is opgenomen in het impact assessment van de Commissie Wat betreft de LCT is het kabinet voorstander van een zo concreet en transparant mogelijke invulling hiervan, zodat de aanpassingen er daadwerkelijk toe zullen leiden dat de ABT en LCT consistenter worden toegepast in alle lidstaten. Ook zal het kabinet de Commissie vragen om te verduidelijken wat de mogelijke extra kosten en risico's zijn voor het DGF, ten opzichte van de opgenomen informatie hierover in het impact assessment.

Een belangrijke voorwaarde van het kabinet bij deze herziening van het CMDI-raamwerk is dat een vergroting van de flexibiliteit in het raamwerk, bijvoorbeeld door het vergemakkelijken van de inzet van DGF-middelen, gepaard gaat met de aanscherping van voorwaarden voor buitengewone publieke financiële steun. Het kabinetsuitgangspunt is immers dat de inzet van publieke middelen zoveel mogelijk moet worden voorkomen. In het voorstel zijn de regels voor onder andere de preventieve herkapitalisatie verduidelijkt. Het kabinet kan deze verduidelijking steunen. Aansluitend op de herziening van het CMDI-raamwerk volgt ook nog een herziening van het staatssteunkader voor banken. Dit is voor het kabinet van belang om consistentie tussen de raamwerken te waarborgen.[24]

Ten aanzien van de verduidelijkende wijzigingen in het raamwerk met betrekking tot de inzet van vroege interventiemaatregelen door de resolutieautoriteiten, kan het kabinet de richting van de voorstellen steunen. Het kabinet is positief over de concrete maatregelen om deposanten beter te beschermen en een soepele samenwerking tussen depositogarantiestelsels te bevorderen.

Over de wijzigingen die de Richtlijn *Daisy Chain* aanbrengt in de BRRD en SRMR is het kabinet in beginsel positief. De wijzigingen vergroten de werkbaarheid van de MREL-systematiek voor de toezichthouders. Voor enkele technische wijzigingen is het van belang om precies na te gaan wat hiervan de consequenties zijn.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Lidstaten zijn het in grote mate eens over de noodzaak en wenselijkheid om het huidige CMDI-raamwerk aan te scherpen, ten einde de doelstellingen van dit raamwerk beter te realiseren. Ten aanzien van het crisisraamwerk is in de Raad veel gesproken over de mogelijkheid om kleine en middelgrote banken in het resolutieraamwerk af te wikkelen. Enkele lidstaten stellen zich op het standpunt dat het bestaande raamwerk vooral beter moet worden toegepast, door banken af te wikkelen via de daarvoor beoogde resolutieroute als er sprake is van een publiek belang. Om dit te bevorderen zet deze groep lidstaten zich in voor het strikt toepassen van *bail-in* en voor het beperken van de mogelijkheden tot de inzet van staatssteun. Deze lidstaten pleiten over het algemeen voor een verder geharmoniseerde aanpak en strenge eisen voor toegang tot gemeenschappelijke middelen.

Andere lidstaten vinden het CMDI-raamwerk echter te rigide en pleiten juist voor meer flexibiliteit en ruimte om maatwerk toe te passen. Deze lidstaten zetten in op meer beleidsvrijheid voor nationale resolutieautoriteiten en voor minder strikte regels. Het gaat hier bijvoorbeeld om lidstaten waar een relatief groot aantal regionaal geënte en deposito gefinancierde spaarbanken gezeteld is, voor wie het op dit moment ingewikkeld en duur blijkt om *bail-in* buffers op te bouwen. Daardoor

[24] In de mededeling staat dat de herziening van het staatssteunkader naar verwachting in het eerste kwartaal van 2024 zal worden uitgevoerd.

kunnen deze banken niet goed afgewikkeld worden in resolutie. Een gewoon faillissement zou volgens deze lidstaten echter gepaard gaan met te veel negatieve effecten. In dat soort gevallen wordt tot dusver flexibel omgegaan met de uitkomsten van de ABT en de inzet van publieke middelen.

Het voorstel van de Commissie stelt een strikte toepassing van het geharmoniseerde resolutieraamwerk voor, waarin banken MREL-buffers opbouwen en sprake is van een *bail-in*. Hiertegenover wordt gezet dat de toegang tot financiering om een *bail-in* daadwerkelijk mogelijk te maken dan iets wordt vergemakkelijkt. Door de uiteenlopende standpunten en posities van lidstaten is het de verwachting dat de onderhandelingen over dit voorstel niet eenvoudig zullen zijn. Tegenstellingen in de visie op hoe het crisisraamwerk moet worden aangepast vloeien deels voort uit verschillen in de nationale bankensectoren.

Het Europees Parlement heeft de Commissie opgeroepen om voortgang te maken op de bankenunie, en in het bijzonder ook om vervolgstappen te zetten op het vlak van een Europees Deposito Garantie Stelsel (*European Deposit Insurance Schema*, EDIS). De verwachting is dat deze discussie weer opnieuw zal opkomen. Het EP zal de voorstellen bespreken in het ECON-Comité en heeft nog geen rapporteur aangewezen.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Met betrekking tot de voorstellen tot wijziging van de SRMR, de BRRD en de Richtlijn *Daisy Chain* is het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid positief. De Commissie stelt als juridische basis voor de drie voorstellen artikel 114 VWEU voor. De rechtsgrondslag is hiermee gelijk aan de juridische basis van de bestaande wetgeving die met deze voorstellen wordt gewijzigd. Op grond van artikel 114 VWEU is de EU bevoegd om maatregelen vast te stellen ten aanzien van de instelling en de werking van de interne markt. Het kabinet kan zich vinden in de voorgestelde rechtsgrondslag nu de voorstellen de risico's van de interne markt mitigeren om de financiële stabiliteit van de bankensector te waarborgen door middel van vroegtijdige interventiemaatregelen en resolutieacties. Op het terrein van de interne markt heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub a, VWEU).

Met betrekking tot het voorstel voor de DGSD is het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid eveneens positief. Voor dit richtlijnvoorstel stelt de Commissie als juridische basis artikel 53, eerste lid, VWEU, voor. Artikel 53, eerste lid, VWEU, behoort tot de artikelen die het recht van vestiging regelen en geeft de EU de bevoegdheid richtlijnen vast te stellen betreffende de toegang tot werkzaamheden anders dan in loondienst en de uitoefening daarvan. De rechtsgrondslag is hiermee gelijk aan die van de via onderhavig voorstel te wijzigen richtlijn. Daar kan naar het oordeel van het kabinet ook de regels omtrent het opzetten en beheren van depositogarantiestelsels en de werkzaamheden van banken daaromtrent onder worden verstaan. Op het terrein van de interne markt heeft de EU een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid (artikel 4, lid 2, sub a, VWEU).

b) Subsidiariteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit van zowel het voorstel voor de verordening als de drie richtlijnvoorstellen positief. De huidige voorstellen hebben als doel de afwikkeling van banken in de EU te verbeteren en het

crisisraamwerk in meer geharmoniseerde mate toe te passen. Daarbij worden opties geboden om het raamwerk beter toepasbaar te maken voor alle type banken en in het bijzonder middelgrote en kleine banken. De voorstellen bevatten wijzigingen van en aanvullingen op reeds bestaande geharmoniseerde EU-wetgeving. De belangrijkste reden voor de positieve beoordeling op subsidiariteit is dat de bancaire sector gekenmerkt wordt door grensoverschrijdende en internationale activiteiten. De doelstelling van de voorstellen tot verbetering van de afwikkeling van banken kan daardoor niet zelf door de lidstaten worden verwezenlijkt en beter door de EU worden bereikt. Een wijziging van dergelijke geharmoniseerde EU-regelgeving kan bovendien niet op nationaal niveau, maar slechts op EU-niveau plaatsvinden. Daarom kunnen de doelstellingen van de voorstellen beter door de Unie worden bereikt. Om bovenstaande redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van de voorstellen is positief, met een kanttekening. De voorstellen voor de verordening en richtlijnen hebben tot doel de afwikkeling van banken in de EU te verbeteren en ook om het crisisraamwerk in meer geharmoniseerde mate toe te passen. De voorgestelde wijzigingen zijn grotendeels geschikt om deze doelstellingen te bereiken, omdat deze beogen leemtes in het raamwerk te ondervangen. De voorgestelde wijzigingen zullen er naar verwachting toe leiden dat meer banken via het resolutieraamwerk worden afgewikkeld, mede omdat dit door het beschikbaar stellen van meer financiering verbeterd mogelijk wordt. Het harmoniseren van de ABT, LCT en inzet van financiering bij bankfalen draagt bij aan een consistente toepassing van het raamwerk. Het verder harmoniseren van deze aspecten gaat niet verder dan noodzakelijk. Een meer gelijke toepassing is volgens het kabinet wenselijk omdat dit leidt tot een meer gelijk speelveld. Ook het harmoniseren van de crediteurenhiërarchie is *an sich* wenselijk, omdat in verschillende EU-lidstaten verschillende rangordes van crediteuren worden gehanteerd. De doelstelling van harmonisering van het raamwerk kan niet door minder ingrijpend optreden worden bereikt. Het is wel zo dat de invulling van deze voorstellen uiteindelijk van groot belang zal zijn voor de uiteindelijke beoordeling hiervan.

Het kabinet plaatst een kanttekening bij de gekozen invulling van het voorstel om de crediteurenhiërarchie te harmoniseren. Als gevolg van dit voorstel worden gedekte deposito's gelijk gesteld aan ongedekte deposito's en vervalt de superpreferentie van het DGS. Deze wijziging leidt mogelijk tot substantieel hogere kosten voor het DGS doordat het DGF vaker ingezet zal worden. Het kabinet ziet liever een minder vergaand voorstel ten aanzien van de harmonisering van de crediteurenhiërarchie, zoals het alternatief dat is opgenomen in het impact assessment van de Commissie. Ook is de vormgeving van de ABT nog een aandachtspunt. Dit is van invloed op welke banken in aanmerking komen voor resolutie. Hierbij dient rekening gehouden te worden met de kosten en operationele gevolgen die gepaard gaan met planning en voorbereiding van resolutie zoals bijvoorbeeld financiering van MREL. Het kabinet zal hier aandacht voor vragen bij de Commissie en tijdens de onderhandelingen, om zodoende oog te houden voor de proportionaliteit van de voorstellen.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Deze voorstellen hebben naar verwachting geen gevolgen voor de EU-begroting. Het kabinet is van mening dat, indien de voorstellen toch tot extra kosten leidt bij de toezichthouders, de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van het MFK 2021–2027, en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en / of medeoverheden

Deze voorstellen hebben naar verwachting geen financiële gevolgen voor de Rijksbegroting.

Het DGF is gevuld door bijdragen van de aan het DGS deelnemende banken.[25] Indien het DGF ontoereikend is, kan er een extra bijdrage vanuit de bankensector worden opgehaald. Wanneer deze bijdrage niet voldoende of tijdig is, kan de Staat in buitengewone situaties fungeren als ultieme achtervang door tijdelijke voorfinanciering. De mate waarin de Staat geld moet lenen aan het DGF hangt af van de wijze waarop het DGS in de toekomst zal worden ingezet. Deze vorm van potentiële voorfinanciering kan niet op voorhand worden meegenomen in de Rijksbegroting.

De voorgestelde verbreding van de ABT zal naar verwachting tot gevolg hebben dat meer banken resolutie als voorkeursstrategie krijgen. Dit vergt naar verwachting een grotere capaciteit bij de resolutieautoriteit, welke in Nederland is ondergebracht bij De Nederlandsche Bank (DNB). In welke mate dit het geval zou zijn is afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving van de bepaling. De eventuele toegenomen kosten voor resolutie worden gedragen door de financiële sector.

Voor zover de uitwerking van de voorstellen uit dit plan toch tot additionele kosten leiden worden eventuele budgettaire gevolgen voor de nationale begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Voor burgers hebben de Commissievoorstellen geen regeldrukgevolgen, voor banken wel.

De voorstellen van de Commissie hebben tot gevolg dat de afwikkelstrategie resolutie voor meer banken de voorkeursstrategie wordt. Uit het impact assessment van de Commissie blijkt dat die banken als gevolg van het voorstel enkele inhoudelijke verplichtingen en informatieverplichtingen krijgen die regeldrukkosten veroorzaken.

Alle banken zijn reeds verplicht informatie aan de resolutieautoriteit te verstrekken ten behoeve van de afwikkelingsplannen die de resolutieautoriteit opstelt.[26] Banken die voor het eerst onder resolutie gaan vallen,

---

[25] Iedere lidstaat dient onder het nationale DGS een ex ante fonds op te bouwen van 0,8% van de totale gedekte deposito's. Richtlijn 2014/49/EU.

[26] De bank is verplicht om volledige medewerking te verlenen bij het opstellen van het afwikkelingsplan, en om ook de gevraagde informatie en analyse aan te leveren.

worden ten behoeve van resolutieplanning ook onderworpen aan additionele eisen voor informatieverstrekking. Dit betreft zowel uitbreiding en aanpassing van bestaande informatievoorziening als de introductie van nieuwe rapportageverplichtingen. Het gaat hierbij om structurele informatieverplichtingen omdat resolutieplannen regelmatig worden bijgewerkt. Deze extra regeldrukkosten als gevolg van het Commissievoorstel worden in het impact assessment echter als marginaal bestempeld omdat alle banken al verplicht zijn bovengenoemde gegevens aan de afwikkelingsautoriteit te verstrekken.

Ook moeten alle banken op grond van bestaande regels een herstelplan opstellen en minimaal een keer per jaar bijwerken.[27] De herstelplannen worden verstrekt aan de resolutieautoriteit. Het opstellen en bijhouden van herstelplannen is een structurele inhoudelijke verplichting. Banken die als gevolg van het voorstel van de Commissie resolutie als voorkeursafwikkelstrategie krijgen, moeten hun herstelplannen daarop aanpassen. Dat betekent voor deze banken een extra eenmalige inhoudelijke verplichting. Op grond van het Commissievoorstel is het nog niet duidelijk voor welke banken resolutie de voorkeursafwikkelstrategie zal worden en dus is niet duidelijk hoeveel banken als gevolg van het Commissievoorstel met extra regeldrukkosten te maken krijgen.

Daarnaast zullen banken operationeel voorbereid moeten zijn op resolutie. Additionele processen zullen moeten worden ingeregeld, en soms moet de bedrijfsvoering hier deels op worden aangepast. Denk bijvoorbeeld aan de operationele stappen om een *bail-in* mogelijk te maken, of de operationele voorbereiding van een verkoop van de onderneming. Ten aanzien van de operationele voorbereidingen geldt dat dit eenmalige lasten zijn. Deze additionele lasten zijn moeilijk te kwantificeren, omdat de resolutiestrategie van de banken nog niet is vastgesteld, en het daarmee op dit moment onduidelijk is welke voorbereidingen zij moeten treffen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het is nog onduidelijk wat de effecten voor de concurrentiekracht gaan zijn. Een efficiënt en voorspelbaar afwikkelraamwerk is goed voor de financiële stabiliteit. Een gelijke toepassing van het raamwerk tussen de verschillende EU-lidstaten is bovendien goed voor een meer gelijk speelveld. Het is tegelijkertijd goed om ook oog te houden voor de toegenomen regeldruk en daaraan gerelateerde kosten. De voorstellen kennen geen geopolitieke aspecten.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Het voorstel voor wetgeving betreft een verordening en drie richtlijnen. De inhoud van de richtlijnen die gewijzigd worden zijn geïmplementeerd in onder meer de Wet op het financieel toezicht en de faillissementswet, welke wetten aanpassing behoeven als de voorstellen worden aangenomen. De uitvoering van de SRMR volgt uit het Besluit uitvoering EU-verordeningen financiële markten, dat mogelijk gewijzigd zal moeten worden door de voorgestelde wijzigingen aan de verordening. De Richtlijn *Daisy Chain* past slechts op enkele punten de BRRD en SRMR aan en leidt naar verwachting niet tot wijzigingen in de Nederlandse wetgeving.

[27] Het herstelplan voorziet in maatregelen om de financiële positie van de bank te herstellen nadat er een aanzienlijke verslechtering van deze positie heeft plaatsgevonden. Indien sprake is van een moederholding, dan geldt de verplichting tevens voor de groep als geheel.

De voorstellen bevatten geen lex silencio positivo.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De voorstellen die strekken tot wijzigingen van de BRRD en de richtlijn *Daisy Chain* bevatten geen nieuwe grondslagen voor gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen.

Het voorstel voor wijziging van de SRMR kent de Raad de bevoegdheid toe om, gebaseerd op een voorstel van de Commissie, door middel van een uitvoeringsbesluit de termijn van de voorzitter, vicevoorzitter en andere leden van de Afwikkelingsraad te vernieuwen (artikel 56, zesde lid bis). De Raad besluit met gekwalificeerde meerderheid hierover. Naar het oordeel van het kabinet betreft het hier geen essentieel onderdeel van de regelgeving, waardoor toekenning van de bevoegdheid hier mogelijk is. Het kabinet is van mening dat het gerechtvaardigd is om deze bevoegdheid aan de Raad toe te kennen nu de initiële benoeming van de voorzitter, vicevoorzitter en andere leden van de Afwikkelingsraad ook plaatsvindt middels een uitvoeringsbesluit van de Raad (artikel 56, zesde lid). Bovendien is deze procedure overeenkomstig met de herbenoeming van de voorzitter van de EBA. Inzet zal zijn dat de keuze om deze uitvoeringsbevoegdheid aan de Raad toe te kennen in de basishandeling naar behoren wordt gemotiveerd. Het kabinet vindt toekenning van deze bevoegdheid ook wenselijk, omdat de leden van de Afwikkelingsraad elke 5 jaar (her)benoemd moeten worden. Door het toekennen van de bevoegdheid aan de Raad om door middel van een uitvoeringshandeling deze verlenging mogelijk te maken kan dit proces elke 5 jaar gevolgd worden zonder dat hiervoor een wetgevend voorstel nodig is. Tevens ligt de keuze voor uitvoering (in plaats van delegatie) voor de hand omdat het niet gaat om een maatregel van algemene strekking. Het kabinet kan instemmen met deze bevoegdheid.

Het voorstel voor wijziging van de DGSD kent de Commissie de bevoegdheid toe om gedelegeerde handelingen (ex artikel 290 VWEU) vast te stellen op basis van door EBA opgestelde technische reguleringsnormen. Dit betreft technische reguleringsnormen omtrent (kort gezegd) de details voor DGS-uitkeringen van derdenrekeningen (art. 8 ter, vierde lid), de methodologie voor de berekening van en procedures omtrent het bereiken van de DGS-doelomvang (artikel 10, twaalfde lid) en de methodologie voor de berekening van verschillende kosten voor de LCT (artikel 11 sexies, vijfde lid). Deze artikelen zien op verdere uitwerking van criteria, technische elementen, methodologieën en andere aanvullende informatie voor verschillende procedures. Het kabinet acht toekenning van deze bevoegdheden mogelijk, omdat het hier om niet-essentiële onderdelen van het voorstel gaat. De uit te werken gedelegeerde handelingen zien op criteria, indicatoren, methodologieën en verdere detailleringen van de hoofdnormen die in de richtlijn zelf komen te staan. Het kabinet acht de toekenning van deze bevoegdheden tevens wenselijk, omdat de nadere uitwerking van artikelen de gewone wetgevingsprocedure minder belast en het flexibiliteit oplevert door de technische details in te laten vullen door EBA en de nationale toezichthouders. De keuze voor delegatie ligt voor de hand, omdat met de technische reguleringsnormen de richtlijn nader wordt uitgewerkt. De bevoegdheden zijn naar het oordeel van het kabinet goed afgebakend in de richtlijn. De doelstellingen en inhoudelijke grenzen zijn daarin ook afdoende gedefinieerd. De vaststelling van deze gedelegeerde handelingen vindt zoals gebruikelijk in het Europese financieel recht plaats volgens de bijzondere procedure uit de EBA-verordening (artikel 10 van Verordening (EU) 1093/2010). Deze procedure houdt in essentie in dat EBA ontwerpen van

technische reguleringsnormen ter vaststelling aan de Commissie voorlegt. De Commissie informeert in elke stap van het proces onmiddellijk het Europees Parlement en de Raad over de inhoud daarvan. De lidstaten worden via de Raad geïnformeerd. De Commissie stelt een gedelegeerde verordening vast op basis van de technische reguleringsnorm van EBA. Op grond van artikel 13 van de Verordening (EU) 1093/2010 heeft de Raad de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de vaststelling van de gedelegeerde verordening. Als de Raad bezwaar maakt treedt de gedelegeerde verordening niet in werking.

Het voorstel voor wijziging van de DGSD kent de Commissie tevens de bevoegdheid toe om uitvoeringshandelingen (ex. Artikel 291 VWEU) vast te stellen op basis van door EBA opgestelde technische uitvoeringsnormen. Het betreft de bevoegdheid om technische uitvoeringsnormen op te stellen voor de procedures en formats om depositohouders te voorzien van informatie (art. 16, negende lid), en voor de procedures en formats voor het beschikbaar stellen van informatie door banken aan depositogarantiestelsels, respectievelijk aan EBA (art. 16 bis, zevende lid). Het toekennen van uitvoeringshandelingen is mogelijk, omdat het niet om essentiële onderdelen van de richtlijn gaat. Deze bevoegdheden zien op het verder uitvoering geven aan artikelen van de richtlijn volgens eenvormige voorwaarden, waardoor de keuze voor uitvoering (i.p.v. delegatie) passend is. Het kabinet beoordeelt deze bevoegdheidstoedeling als wenselijk nu de EBA het best gepositioneerd is om uitwerking te geven aan de invulling van deze details en er met een uitvoeringshandeling geen beslag wordt gelegd op het wetgevingsproces. De bevoegdheden zijn goed afgebakend doordat de Commissie, op voordracht van EBA, verdere invulling dient te geven aan de wijze waarop bepaalde informatie beschikbaar wordt, en niet welke informatie beschikbaar wordt. De vaststelling van deze uitvoeringshandelingen vindt zoals gebruikelijk in het Europese financieel recht plaats volgens de bijzondere procedure uit de EBA-verordening (artikel 15 van Verordening (EU) 1093/2010). Deze procedure houdt in essentie in dat EBA ontwerpen van technische uitvoeringsnormen ter vaststelling aan de Commissie voorlegt. De Commissie informeert in elke stap van het proces onmiddellijk het Europees Parlement en de Raad over de inhoud daarvan. De lidstaten worden via de Raad geïnformeerd. In het voorstel wordt niet verwezen naar een comitéprocedure, hetgeen erop duidt dat hier een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid wordt voorgesteld, waarbij de lidstaten geen rol (controlemogelijkheden) hebben. Het verlenen van een zelfstandige uitvoeringsbevoegdheid is voor Nederland in dit geval acceptabel, omdat de uitvoeringsbevoegdheid slechts ziet op de invulling van de details door de EBA rondom de precieze formats voor informatieaanlevering.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordeningen en richtlijnen treden in werking twintig dagen na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. De verordening ter wijziging van de SRMR en de richtlijn ter wijziging van de BRRD worden van toepassing 18 maanden na inwerkingtreding. De richtlijn ter wijziging van de DGSD wordt van toepassing 24 maanden na inwerkingtreding van de richtlijn, met uitzondering van artikelen 11, derde lid, 11a, 11b, 11c en 11e, die van toepassing worden 48 maanden na inwerkingtreding van de richtlijn. De wijzigingen van de BRRD door de Richtlijn *Daisy Chain* worden van toepassing 6 maanden na de inwerkingtreding van de verordening. De wijzigingen die de Richtlijn *Daisy Chain* doorvoert in de

SRMR worden 1 dag na inwerkingtreding van de Richtlijn *Daisy Chain* van toepassing.

De termijn van 18 maanden voor implementatie van de richtlijn ter wijziging van de BRRD is te kort. Het betreft complexe en technische materie die omgezet moet worden in het Nederlandse recht. In Nederland is hiervoor over het algemeen een termijn van twee jaar nodig. Het kabinet zal zich derhalve tijdens de onderhandelingen inzetten voor een termijn van minstens twee jaar. De wijzigingen aan de BRRD die volgen uit de Richtlijn *Daisy Chain* zijn wijzigingen aan bepalingen waarnaar reeds een dynamische verwijzing in de Wet financieel toezicht (Wft) is opgenomen. Hierdoor behoeven die aanpassingen, zoals het er nu naar uitziet, in beginsel geen wetswijziging, waardoor de implementatietermijn van 6 maanden vooralsnog niet op bezwaren stuit.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De SRMR bevat een doorlopende evaluatiebepaling, waardoor de Europese Commissie elke drie jaar een rapport uitbrengt over het functioneren van de verordening. De BRRD bevat eveneens een evaluatiebepaling maar deze bepaling voorziet niet in nieuwe evaluaties na 2022. Het kabinet acht het verstandig deze evaluatiebepaling aan te passen, teneinde ook een evaluatie van de nu voorliggende wijzigingen mogelijk te maken. De DGSD bevat een evaluatiebepaling die is uitgewerkt na 2019. Ook hierbij acht het kabinet het verstandig een nieuwe evaluatiebepaling in te voegen, teneinde de wijzigingen in de DGSD te evalueren. Voor beide evaluatiebepalingen zal in de onderhandelingen aandacht gevraagd worden.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

In Nederland is DNB aangewezen als nationale resolutieautoriteit. De implicaties voor uitvoering en handhaving van de voorliggende wijzigingen worden als beperkt ingeschat.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

De gevolgen van de voorstellen voor ontwikkelingslanden wijken niet af van de gevolgen voor andere derde landen, indien van toepassing.