

Vergaderjaar 2020–2021

35 832

Goedkeuring van de op 27 januari 2021 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tot wijziging van de Overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds tussen het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, de Republiek Estland, Ierland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Kroatië, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, Hongarije, de Republiek Malta, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Oostenrijk, de Republiek Polen, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek en de Republiek Finland (Trb. 2021, 21)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

In 2014 kwam in EU-verband tot stand de Overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (hierna: de Overeenkomst; *Trb.* 2014, 146). In deze Overeenkomst, die uitsluitend voor het Europese deel van Nederland werd goedgekeurd (zie Kamerstukken II, 2014/15, 34 155), zijn de overdracht van financiële bijdragen aan en het gemeenschappelijk maken hiervan (hierna: mutualisatie) binnen het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds¹ (hierna: *Single Resolution Fund*, SRF) vastgelegd. Voornoemde financiële bijdragen betreffen bijdragen van banken en van beleggingsondernemingen die onderdeel uitmaken van een bankengroep onder geconsolideerd toezicht waaraan in de aan de bankenunie deelnemende lidstaten een vergunning is verleend (hierna: instellingen).

¹ In de Overeenkomst ook wel afgekort tot GAF. Inmiddels is de Engelstalige variant SRF een ingeburgerd begrip in het Nederlandse debat.

Het wetsvoorstel voorziet in de goedkeuring van de op 27 januari 2021 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tot wijziging van de Overeenkomst uit 2014 (hierna: de Wijzigingsovereenkomst; *Trb.* 2021, 21)². Deze wijziging houdt verband met de voorziene invoering per 1 januari 2022 van de gemeenschappelijke achtervang voor het SRF. Deze gemeenschappelijke achtervang, die wordt ondergebracht bij het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), kan financiële middelen uitleenen aan de gemeenschappelijke afwikkelingsraad (*Single Resolution Board*, SRB) indien er in het SRF onvoldoende financiële middelen resteren voor een afwikkelingsmaatregel. Tijdens de Eurogroep van 30 november 2020 is overeengekomen dat deze gemeenschappelijke achtervang per 1 januari 2022 kan worden ingevoerd.³

De onderhavige Wijzigingsovereenkomst regelt een gedeeltelijke en geleidelijke mutualisatie van buitengewone achteraf te betalen bijdragen van instellingen, die geïnd worden bij terugbetaling van leningen die de gemeenschappelijke achtervang verstrekt aan de SRB. Zonder de verdragswijziging zouden deze leningen aangegaan in de periode voor 1 januari 2024 uitsluitend worden terugbetaald door de bankensector in de lidstaat van de bank die met behulp van de verstrekte lening wordt afgewikkeld. Dit heeft een beperkende invloed op de effectiviteit van de gemeenschappelijke achtervang.

De Wijzigingsovereenkomst treedt ingevolge artikel 5, eerste lid, in werking na ratificatie door alle staten waarvoor het verdrag is ondertekend. Bij inwerkingtreding wordt, ingevolge het tweede lid, de Wijzigingsovereenkomst van toepassing na (zie hieronder ook de Artikelsgewijze toelichting):

- activering van de gemeenschappelijke achtervang; en
- wijziging van het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM-Verdrag) via een daartoe strekkend unaniem besluit door de Raad van gouverneurs van het ESM⁴. In dat verband is tegelijk met de Wijzigingsovereenkomst de Overeenkomst tot wijziging van het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (*Trb.* 2021, 20) tot stand gebracht. Beide wijzigingsovereenkomsten zullen gelijktijdig ter uitdrukkelijke goedkeuring aan het parlement worden voorgelegd.

In het algemene deel van deze toelichting worden in de paragrafen 2, 3, 4 en 5 beschreven de gevolgen van de Wijzigingsovereenkomst, waaronder de budgettaire, voor het Koninkrijk, als ook de verhouding met het primaire Unierecht. In het tweede deel van deze toelichting wordt ingegaan op onder meer de totstandkoming van de Wijzigingsovereenkomst. Tot slot worden in het derde deel van deze toelichting de artikelen uit de Wijzigingsovereenkomst toegelicht.

§ 2. Eenieder verbindende bepalingen

De artikelen van de Wijzigingsovereenkomst bevatten naar het oordeel van de regering geen eenieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 Grondwet, die aan rechtssubjecten rechtstreeks rechten toekennen of plichten opleggen.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

³ Statement of the Eurogroup in inclusive format on the ESM reform and the early introduction of the backstop to the Single Resolution Fund (Persbericht van 30 november 2020, beschikbaar via: <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2020/11/30/statement-of-the-eurogroup-in-inclusive-format-on-the-esm-reform-and-the-early-introduction-of-the-backstop-to-the-single-resolution-fund/>).

⁴ Artikel 18 van de Overeenkomst tot wijziging van het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (*Trb.* 2021, 20).

§ 3. Verhouding met het primaire Unierecht

De Wijzigingsovereenkomst voorziet niet in wijzigingen in de verhouding van de Overeenkomst ten opzichte van het primaire Unierecht. Zo bevestigt artikel 2 van de Overeenkomst reeds de voorrang van het Unierecht op de Overeenkomst. Voor een nadere toelichting op deze verhouding wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de wet strekkende tot goedkeuring van de Overeenkomst.

§ 4. Gevolgen voor de begroting

Evenals bij de Overeenkomst hebben de Wijzigingsovereenkomst en de uitvoering daarvan geen budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting, omdat het SRF wordt gevuld met de bijdragen van de banken.

§ 5. Koninkrijkspositie

Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, zal de Wijzigingsovereenkomst, net als de Overeenkomst uit 2014, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden. De Overeenkomst houdt nauw verband met het Unierechtelijke kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (Richtlijn 2014/59/EU)⁵, het onder het Unierecht ingestelde gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en het onder het Unierecht opgerichte gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (Verordening (EU) nr. 806/2014)⁶. Deze regelgeving is niet van toepassing op de Landen en Gebieden Overzee (in casu de landen Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en daarnaast Bonaire, Sint Eustatius en Saba). Zij vallen daarom buiten het toepassingsbereik van de Overeenkomst en de onderhavige Wijzigingsovereenkomst.

DE WIJZIGINGSOVEREENKOMST

§ 6. Totstandkoming

In 2012 is in de Europese Raad afgesproken dat er een gemeenschappelijke achtervang komt voor het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme.⁷ Met deze achtervang kunnen financiële middelen worden uitgeleend aan de SRB indien er in het SRF onvoldoende financiële middelen resteren voor een afwikkelingsmaatregel. Door de ministers van Financiën van de Europese Unie is in 2013 afgesproken dat deze achtervang aan het eind van 2023 operationeel wordt.⁸ In december 2018 heeft de Eurogroep in inclusieve samenstelling afspraken gemaakt over het onderbrengen van de gemeenschappelijke achtervang bij het ESM middels een *terms of reference for the common backstop (terms of reference)*.⁹ Hiervoor is een wijziging van het ESM-verdrag nodig, In november 2020 is in de Eurogroep een politiek akkoord bereikt over het

⁵ Richtlijn 2014/59/EU 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 en tot wijziging van Richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012, van het Europees parlement en de Raad (PbEU 2014, L 173).

⁶ 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 en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 (PbEU 2014, L 225).

⁷ Conclusies van de Europese Raad van 13 en 14 december 2012 (EUCO 205/12).

⁸ Statement of Eurogroup and ECOFIN Ministers on the SRM backstop, beschikbaar via: <https://www.consilium.europa.eu/media/21899/20131218-srm-backstop-statement.pdf>.

⁹ Conclusies van de Europese Raad van 13 en 14 december 2012 (EUCO 205/12).

ondertekenen hiervan, waarna de wijzigingsovereenkomst samen met onderhavige Wijzigingsovereenkomst op 27 januari 2021 is ondertekend. Als onderdeel van de *terms of reference* is ook overeengekomen dat de gemeenschappelijke achtervang eerder dan eind 2023 ingevoerd kan worden bij aantoonbare risicoreductie. Ten behoeve van de besluitvorming daarover hebben de Europese Commissie, de SRB en de Europese Centrale Bank in 2020 een rapport opgesteld waarin wordt ingegaan op de voortgang van risicoreductie op het gebied van (onder andere) de opbouw van de zogenaamde MREL-buffers¹⁰ en de afbouw van niet-presterende leningen.¹¹ In de Eurogroep van 30 november 2020 is vervolgens een akkoord bereikt over de vervroegde invoering van de gemeenschappelijke achtervang voor het SRF met ingang van 2022.

Als onderdeel van de genoemde afspraken over de vervroegde invoering op de Eurogroep van 3 december 2018 is ook afgesproken dat de Eurogroep zou streven naar beperkte aanpassingen van de Overeenkomst, teneinde de effectiviteit van de gemeenschappelijke achtervang te vergroten.¹² Op deze aanpassingen zal in de Artikelsgewijze toelichting nader worden ingegaan. In de Eurogroep van 4 december 2019 is op hoofdlijnen overeenstemming bereikt over deze aanpassingen. Met de brief van 16 december 2019 zijn de Eerste en Tweede Kamer hierover geïnformeerd via het verslag van de Eurogroep en Ecofinraad van 4 en 5 december 2019.¹³ Vervolgens is in de Eurogroep in inclusieve samenvatting van 30 november 2020 ingestemd met de wijzigingen van de Overeenkomst waarin de onderhavige Wijzigingsovereenkomst voorziet. De Eurogroep heeft daarbij uitgesproken te streven de Wijzigingsovereenkomst te ratificeren op hetzelfde moment als de wijzigingsovereenkomst voor het ESM-Verdrag, om de vervroegde invoering van de gemeenschappelijke achtervang met ingang van 2022 mogelijk te maken.

§ 7 Huidige werking gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme

Op 1 januari 2015 is het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme formeel van start gegaan, doordat op die datum de SRB operationeel geworden is. De Overeenkomst is sinds 2016 van toepassing waardoor vanaf dat moment het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme volledig in werking is getreden. Met deze Overeenkomst hebben de daarbij partij zijnde lidstaten zich ertoe verplicht om nationaal van instellingen geïnde bijdragen over te dragen aan het SRF. Het betreft bijdragen aan het SRF die tot 2016 door de nationale afwikkelingsautoriteiten werden geïnd van alle instellingen waaraan op het grondgebied van de desbetreffende lidstaat een vergunning was verleend. Sinds 1 januari 2016 worden de bijdragen aan het SRM rechtstreeks door de SRB geïnd. Op grond van de SRM-verordening (GAM-verordening in de Wijzigingsovereenkomst) wordt het SRF over een periode van 8 jaar opgebouwd tot een minimale omvang van 1% van de gedekte deposito's van alle instellingen waaraan in de aan de bankenunie deelnemende lidstaten een

¹⁰ *Minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL. Het betreft een wettelijk minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva, waarmee beoogd wordt dat een bank voldoende middelen heeft om, als de bank in problemen komt, beleggers en investeerders de eerste verliezen te laten dragen die nodig zijn om de bank weer gezond te maken (bail-in).

¹¹ Monitoring report on risk reduction indicators November 2020, beschikbaar via: https://www.consilium.europa.eu/media/46978/joint-risk-reduction-monitoring-report-to-eg_november-2020_for-publication.pdf

¹² Zie ook Kamerstukken II, 2018/19, 21 501-07, nr. 1560.

¹³ Zie Kamerstukken II, 2019/20, 21 501-07, nr. 1646.

vergunning is verleend.¹⁴ De middelen in het SRF kunnen onder voorwaarden door de SRB worden gebruikt voor de afwikkeling van een bank.

Gedurende een overgangperiode van 8 jaar worden de bijdragen aan het SRF, die in eerste instantie zijn overgedragen aan zogenoemde nationale compartimenten onder beheer van de SRB, stapsgewijs samengevoegd (gemutualiseerd). Als gevolg van deze mutualisatie houden de nationale compartimenten aan het einde van de overgangperiode op te bestaan. Deze overgangperiode eindigt op 1 januari 2024. Op dat moment is sprake van één gemeenschappelijk SRF. Het onderscheid tussen de overgangperiode en de periode na het aflopen daarvan is relevant voor de wijze waarop de middelen in het SRF gebruikt kunnen worden bij de afwikkeling van één of meerdere banken.

Tijdens de overgangperiode worden bij een beroep op het SRF de middelen aangewend volgens een getrapte systeem. Daarbij zijn de nationale compartimenten van de lidstaten en de mate waarin zij zijn gemutualiseerd, van belang. Deze compartimenten worden gevuld met vooraf te betalen periodieke bijdragen door instellingen in de aangesloten lidstaten. Het getrapte systeem tijdens de overgangsfase bestaat uit vijf treden, waarbij men pas een beroep op de middelen van de volgende trede kan doen op het moment dat de beschikbare middelen van de voorgaande trede onvoldoende zijn om de afwikkelingsmaatregel te bekostigen.¹⁵

1. Allereerst wordt een beroep gedaan op het niet-gemutualiseerde deel van het compartiment van de lidstaat waar de bank in afwikkeling is gevestigd. Het niet-gemutualiseerde deel neemt gedurende de overgangsfase geleidelijk af.
2. Op de tweede trede worden de gemutualiseerde delen van de compartimenten van alle lidstaten aangeslagen voor een gelijk percentage. De mutualisatie van de nationale compartimenten loopt gedurende de overgangsfase geleidelijk op.
3. Op de derde trede worden de resterende middelen uit het nationale compartiment aangesproken van de lidstaat waar de bank in afwikkeling is gevestigd. Het compartiment kan namelijk nog niet-gemutualiseerde middelen bevatten, omdat op de tweede trede het gemutualiseerde deel is aangeslagen voor een bepaald percentage.
4. Mochten de middelen op de derde trede ook nog niet afdoende zijn, dan kunnen buitengewone achteraf te betalen bijdragen worden geheven bij de instellingen in de lidstaat waar de bank in afwikkeling is gevestigd.
5. Indien deze buitengewone achteraf te betalen bijdragen niet onmiddellijk beschikbaar zijn, heeft de SRB op de vijfde en laatste trede de mogelijkheid om leningen of andere vormen van steun af te sluiten (externe financieringsmogelijkheden), dan wel om te besluiten tot tijdelijke overdracht tussen de compartimenten (indien de betrokken lidstaten daarmee instemmen).

¹⁴ Artikel 69, eerste lid, van 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 en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 (*PbEU* 2014, L 225). Op basis van berekeningen van de Europese Commissie zou dit resulteren in een fondsomvang van ca. 70 miljard euro.

¹⁵ Zie voor een nadere toelichting op dit getrapte systeem pag. 6 e.v. van de memorie van toelichting bij de goedkeuring van de Overeenkomst (Kamerstukken II, 2014/15, 34 155, nr. 3).

Na het aflopen van de overgangperiode wordt, indien er een beroep wordt gedaan op het SRF, een beroep gedaan op alle middelen uit het SRF. De eerste drie stappen in het hierboven beschreven getrapte systeem worden vanaf dat moment dus samengevoegd. Voor de vierde stap geldt dat de buitengewone achteraf te betalen bijdragen bij instellingen in alle lidstaten worden geheven.

§ 8. Voorgestelde wijziging

De gemeenschappelijke achtervang betreft de mogelijkheid tot het verstrekken van leningen van het ESM aan de SRB onder vooraf afgesproken gestandaardiseerde voorwaarden, die gebruikt kunnen worden in de vijfde trede van het in de vorige paragraaf uiteengezette getrapte systeem. Op grond van de Overeenkomst worden leningen die de SRB aangaat gedurende de overgangperiode uitsluitend terugbetaald door de instellingen in de lidstaat van de bank die met behulp van de lening van de SRB wordt afgewikkeld. Dit volgt uit het gewijzigde artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van de Overeenkomst, de vierde trap in het hierboven beschreven systeem. Deze wijze van terugbetaling zou dus ook gelden voor terugbetaling van de gemeenschappelijke achtervang, indien deze reeds ingevoerd gedurende de overgangperiode («vervroegde invoering»). Dat zou van invloed zijn op de effectiviteit van de gemeenschappelijke achtervang: op grond van Bijlage IV die nieuw aan het ESM-Verdrag¹⁶ wordt toegevoegd, wordt de uitkering van middelen uit de gemeenschappelijke achtervang namelijk gemaximeerd door de middelen die de SRB jaarlijks bij instellingen op kan halen voor de terugbetaling van een lening uit de achtervang. Omdat de terugbetaalcapaciteit van de bankensector van een individuele lidstaat daarmee gemaximeerd is, zou artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van de Overeenkomst met zich brengen dat de achtervang bij vervroegde invoering door sommige lidstaten beperkt benut kan worden.

Dit vormt de aanleiding voor de onderhavige Wijzigingsovereenkomst. Daarin wordt geregeld dat de systematiek achter de vierde trede van het getrapte systeem (buitengewone achteraf te betalen bijdragen) wordt aangepast. Dit zorgt er voor dat de terugbetaling van leningen door de SRB, net als het beroep op de vooraf te betalen periodieke bijdragen in de nationale compartimenten, gedeeltelijk wordt gemutualiseerd. Daardoor draagt in plaats van de alleen de bankensector uit het land in kwestie in de nieuwe situatie de gehele Europese bankensector in de vierde trede in bepaalde (en toenemende) mate bij aan de afwikkelingsmaatregel.

Overigens geldt dat de SRB ook andere financieringsbronnen dan de gemeenschappelijke achtervang kan benutten indien de mogelijkheden binnen het SRF zijn uitgeput, zoals bijvoorbeeld private financiering door marktpartijen of nog niet volledig gebruikte compartimenten¹⁷ van het SRF zelf. De aanpassingen die deze gewijzigde overeenkomst doorvoert ten aanzien van de vierde trede zijn ook op deze leningen van toepassing. Ook deze leningen zullen dus ook gedeeltelijk gemutualiseerd worden terugbetaald. De aanleiding voor aanpassingen van de Wijzigingsovereenkomst is weliswaar om de gemeenschappelijke achtervang effectiever te maken, maar door de wijzigingen ook toe te passen op terugbetaling van

¹⁶ Zie artikel 1, lid 34, van de op 27 januari 2021 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tot wijziging van het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme (*Trb.* 2021, 20).

¹⁷ Op grond van de systematiek kunnen na het doorlopen van de eerste drie treden in bepaalde nationale compartimenten nog wel middelen aanwezig zijn. De SRB kan deze resterende middelen uit betreffende nationale compartimenten lenen, maar deze lening moet dan wel middels het heffen van buitengewone achteraf te betalen bijdragen worden terugbetaald.

middelen verkregen uit andere (deels niet-publieke) financieringsbronnen wordt de SRB gestimuleerd deze te benutten.

Er is een aantal beperkingen aan de mutualisatie overeengekomen. Ten eerste zal er sprake zijn van een eerste bijdrage in de terugbetaling door de banken in de lidstaat waar de resolutie plaatsvindt. Indien zich een resolutiecasus voordoet waarvoor de SRB buitengewone achteraf te betalen bijdragen dient te heffen, zal het in eerste instantie een eerste bijdrage heffen bij de bankensector van het land waar de afwikkelingscasus zich voordoet ter grootte van 30% van de maximaal op te halen buitengewone achteraf te betalen bijdragen van de relevante banken. Als met deze eigen bijdrage reeds voldoende middelen worden opgehaald om de volledige afwikkeling te financieren hoeven verder geen buitengewone achteraf te betalen bijdragen van de banken uit andere lidstaten meer te worden opgehaald. Het percentage van deze eigen bijdrage krimpt stapsgewijs per kwartaal naar 0% per 1 januari 2024.

Ten tweede zal de gemutualiseerde bijdrage op het moment van inwerkingtreding van de gemeenschappelijke achtervang vóór 1 januari 2024 aanvankelijk beperkt zijn tot maximaal 70% van de volgens de SRM-verordening maximale buitengewone achteraf te betalen bijdragen die de SRB van alle Europese banken mag vragen. Dit percentage neemt stapsgewijs per kwartaal toe naar 100% per 1 januari 2024. Dit mutualisatiepad ligt lager dan het bestaande mutualisatiepad voor het gebruik van de compartimenten in het gemeenschappelijke afwikkelingsfonds (treden 1 en 2 in het hierboven beschreven systeem)¹⁸. Het verschil in de mate van mutualisatie van vooraf in nationale compartimenten ingeleide bijdragen en de buitengewone achteraf te betalen bijdragen zal per kwartaal kleiner worden naarmate 1 januari 2024 nadert. Vanaf 1 januari 2024 zal voor zowel de vooraf geïnde bijdragen als de achteraf geïnde bijdrage volledige mutualisatie gerealiseerd zijn, zoals reeds in de huidige Overeenkomst is bepaald.

Ten derde zal de mutualisatie begrensd worden door de omvang van de gemeenschappelijke achtervang in de overgangperiode. Deze omvang wordt vastgelegd in de vormgeving van de gemeenschappelijke achtervang in het te wijzigen ESM-verdrag en onderliggende documenten. Hierin wordt vastgelegd dat de SRB in het kader van de achtervang maximaal evenveel als de omvang van het SRF mag lenen.

Door deze stapsgewijze mutualisatie blijft de eerste verantwoordelijkheid tot het einde van 2023 bij de bankensector van het land waar de resolutiecasus plaatsvindt en gaat mutualisatie vóór het einde van de overgangperiode niet sneller dan noodzakelijk om de overeengekomen gemeenschappelijke achtervang volledig effectief te kunnen benutten.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Eerste lid (artikel 5, eerste lid, van de Overeenkomst)

Artikel 5, eerste lid, van de Overeenkomst bepaalt dat bij een beroep op het SRF tijdens de overgangperiode de middelen worden aangewend volgens een getrappt systeem met vijf treden. Met artikel 1, eerste lid van

¹⁸ Ter illustratie: in het eerste kwartaal van 2022 is reeds ca. 88% van het gemeenschappelijke afwikkelingsfonds gemutualiseerd.

de Wijzigingsovereenkomst worden de vierde en vijfde trede van het getrapte systeem gewijzigd.¹⁹

Als de nationale compartimenten en de gemutualiseerde middelen uit alle nationale compartimenten ontoereikend zijn om de kosten van een resolutiecasus te dekken (lees: de eerste tot en met de derde trede), worden de kosten in eerste instantie, net als in de Overeenkomst reeds het geval was, middels inning van achteraf te betalen bijdragen verhaald op instellingen in de lidstaat waar de instelling van de resolutiecasus gevestigd is (in de Overeenkomst: «de betrokken overeenkomstsluitende partijen»). Deze bijdrage wordt in de Wijzigingsovereenkomst echter op jaarbasis gelimiteerd. De bijdrage van instellingen in de desbetreffende lidstaat wordt berekend door de maximale achteraf buitengewone achteraf te betalen bijdragen²⁰ te vermenigvuldigen met het zogenaamde «relevante percentage» (het «maximumbedrag»). Dit relevante percentage is 30% op het moment van inwerkingtreding van de Wijzigingsovereenkomst, en neemt stapsgewijs evenredig per kwartaal af naar nul op 1 januari 2024, het einde van de overgangperiode. Dat betekent dat hoe nader het einde van de overgangperiode is, hoe kleiner de specifieke bijdrage van de instellingen in de desbetreffende lidstaat is. Het maximumbedrag per jaar per lidstaat wordt daarbij berekend op basis van het totaal aan verplichtingen onder alle uitstaande mogelijke afwikkelingscasussen; het betreft dus geen bedrag per casus.

Als de bijdrage van de instellingen in de lidstaat waar de instelling van de resolutiecasus actief is na toepassing van de eerste drie treden en de eigen bijdrage tot het relevante percentage van de volgens de SRM-verordening maximaal inbare heffingen alsnog onvoldoende is om de kosten van de resolutiecasus te dekken, dan kan de SRB buitengewone achteraf te betalen bijdragen bij alle instellingen in de bankenunie innen (in de overeenkomst «alle overeenkomstsluitende partijen»). Deze mogelijkheid had de SRB in de Overeenkomst gedurende de overgangperiode nog niet. Hier vindt dus aanvullende mutualisatie van bijdragen van banken in de bankenunie plaats. Ook het maximum aan deze heffingen is begrensd. De buitengewone achteraf te betalen bijdragen van alle instellingen in de bankenunie wordt berekend door de maximale volgens de SRM-verordening te betalen buitengewone achteraf te betalen bijdragen te vermenigvuldigen met 100% minus het «relevante percentage». Zo wordt het «gemutualiseerde maximumbedrag» verkregen. Dit betekent dat hoe nader het einde van de overgangperiode is, hoe meer middelen de SRB kan innen onder alle banken in de bankenunie. Hoewel de terugbetaling van aan de SRB geleende middelen door de bankensector een aantal jaren kan duren – in het geval dat er van de gemeenschappelijke achtervang wordt geleend voor een periode van maximaal 5 jaar – wordt het gebruikte relevante percentage om de mutualisatiegraad te bepalen bevroren op het percentage van het kwartaal waarin de resolutie heeft plaatsgevonden. Ook op inningen in latere jaren wordt derhalve het mutualisatiepercentage van het kwartaal waarin de resolutie heeft plaatsgevonden toegepast.

Op zowel de buitengewone achteraf te betalen bijdragen van instellingen in de desbetreffende lidstaat als de bijdrage van alle instellingen in de bankenunie is tijdens de overgangperiode nadere begrenzing van toepassing. Deze begrenzing, in aanvulling op de begrenzing die in de leenvoorwaarden in de gemeenschappelijke achtervang besloten liggen, is noodzakelijk omdat de leenmogelijkheden voor de SRB in de Wijzi-

¹⁹ Kamerstukken II, 2015/16, 21 501-07, nr. 1346.

²⁰ Zoals bepaald in artikel 71, eerste lid van de Single Resolution Mechanism Regulation (EU 806/2014).

gingsovereenkomst niet beperkt zijn tot de gemeenschappelijke achtervang. Voor dergelijke leningen kan het beschikbare bedrag in de gemeenschappelijke achtervang niet als een nadere begrenzing dienen. Deze nadere begrenzing wordt vormgegeven door het vereiste in artikel 1, eerste lid, onder e, dat de som van de buitengewone achteraf te betalen bijdragen voor de gehele bankensector niet groter worden dan de som van de reeds geïnde vooraf te betalen periodieke bijdragen (lees: de omvang van het afwikkelingsfonds, waarbij niet relevant is of de afwikkelingsraad de middelen reeds gebruikt heeft). Hiermee wordt gewaarborgd dat, onafhankelijk van welke partij de SRB leent,²¹ het bedrag dat moet worden terugbetaald door de gehele Europese bankensector toch niet groter wordt dan het maximaal beschikbare bedrag dat onder de gemeenschappelijke achtervang had kunnen worden geleend ten tijde van de afwikkelingsbeslissing.

Daarnaast wordt in artikel 1, eerste lid, onder e, de eerste bijdrage van de banken in het land waar de afwikkeling plaatsvindt («de betrokken overeenkomstsluitende partijen») gemaximeerd op drie keer het maximale jaarlijkse bedrag aan de buitengewone achteraf te betalen bijdrage. Op deze manier wordt discretionaire ruimte²² van de SRB tot het bepalen van de omvang van de eigen bijdrage uitgesloten. De termijn van drie jaar is gebaseerd op de verwachte meest voorkomende terugbetalingstermijn voor leningen uit de achtervang.

Tweede lid (artikel 7, eerste lid, van de Overeenkomst)

In artikel 7 van de Overeenkomst wordt de mogelijkheid van een tijdelijke overdracht tussen nationale compartimenten voorzien. In het eerste en tweede lid van dat artikel wordt bepaald dat een lidstaat, van wie een instelling in problemen middelen uit het SRF nodig heeft, de SRB kan verzoeken tijdelijk gebruik te mogen maken van maximaal 50% van de nog niet gemutualiseerde middelen van de andere nationale compartimenten. In het geval van toekenning betaalt de verzoekende overeenkomstsluitende partij het verkregen bedrag, inclusief rente, terug door middel van buitengewone achteraf te betalen bijdragen geheven van de instellingen binnen haar jurisdictie.

Met artikel 1, tweede lid, van de Wijzigingsovereenkomst wordt de terugbetaling van de op grond van deze bepaling verkregen bedragen gedurende de overgangsperiode gedeeltelijk gemutualiseerd. Dit is overeenkomstig de in artikel 1, eerste lid, van de Wijzigingsovereenkomst opgenomen systematiek.

Artikel 2 tot en met 5

De artikelen 2, 3 en 4 omvatten achtereenvolgens: de aanwijzing van de depositaris van de Wijzigingsovereenkomst (het secretariaat-generaal van de Raad van de Europese Unie), een verplichting voor de depositaris om een geconsolideerde versie van het de Overeenkomst op te stellen en de bepalingen inzake ratificatie van de Wijzigingsovereenkomst.

Artikel 5 bepaalt de inwerkingtreding van, de toepassing van en toetreding tot de Wijzigingsovereenkomst. Artikel 5, tweede lid, geeft voorwaarden met betrekking tot het van toepassing worden van de Wijzigingsovereenkomst, nadat deze ingevolge het eerste lid in werking is

²¹ Hetgeen in de SRB is toegestaan.

²² De SRB zou de eerste bijdrage aan de terugbetaling van een lening door de SRB over een aanzienlijk groter aantal jaren dan drie kunnen uitsmeren. Hierdoor zou de eerste bijdrage worden vergroot en zo zou alsnog geen mutualisatie plaatsvinden.

getreden. In de eerste plaats (onderdeel a) moeten de aan de bankenunie deelnemende landen concluderen dat er voldoende risicoreductie heeft plaatsgevonden. Hieraan is in principe reeds voldaan met de verklaring van de Eurogroep in inclusieve samenstelling van 30 november 2020.²³ Een tweede voorwaarde (onderdeel b) is dat vervolgens door de Raad van gouverneurs van het ESM moet zijn besloten tot het instellen van de gemeenschappelijke achtervang. Besluitvorming hierover vindt plaats op basis van unanimiteit («in onderlinge overeenstemming») conform het nieuwe artikel 18a, eerste lid, bij het ESM-verdrag.²⁴ Op het moment dat de Raad van gouverneurs van het ESM besluit tot het instellen van de gemeenschappelijke achtervang wordt een kredietlijn beschikbaar gesteld aan de SRB. Pas nadat het besluit tot het instellen van de kredietlijn is genomen, is het voor de Raad van bewind van het ESM mogelijk om ook daadwerkelijk te besluiten tot het verstrekken van leningen aan de SRB, op grond van artikel 18a, vijfde lid, van het gewijzigde ESM-verdrag. Door opname van dit lid wordt gewaarborgd dat, in geval deze Wijzigingsovereenkomst eerder in werking treedt dan de wijzigingsovereenkomst voor het ESM-verdrag, of in geval de Raad van gouverneurs de achtervang niet activeert, de extra mutualisatie tijdens de overgangsperiode niet mogelijk wordt voor

andere financieringsbronnen dan de gemeenschappelijke achtervang.

Het derde lid van artikel 5 bevat een regeling voor de toetreding van een (nieuwe) lidstaat van de Europese Unie tot de Wijzigingsovereenkomst, in combinatie met de toetreding tot de Overeenkomst.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

²³ Zie de Nederlandse positie hierop, Kamerstukken II 2020/21, 21 501-07, nr. 1728.

²⁴ Artikel 18a, in samenhang met artikel 5, zesde lid, van het ESM-verdrag, zoals dit op grond van de op 27 januari 2021 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst tot wijziging van het Verdrag tot instelling van het Europees Stabiliteitsmechanisme komt te luiden, *Trb.* 2021, 20.