

## **Fiche 5: mededeling crisisbeheersing in de financiële sector**

### **1. Algemene gegevens**

#### ***Titel voorstel***

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's en de Europese Centrale Bank "Een EU-kader voor crisisbeheersing in de financiële sector"

#### ***Datum Commissiedocument***

20 oktober 2010

#### ***Nr. Commissiedocument***

COM(2010) 579

#### ***Prelex***

[http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=199766](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199766)

#### ***Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board***

Niet opgesteld.

#### ***Behandelingstraject Raad***

De mededeling wordt besproken in de Raadswerkgroep financiële diensten en de ECOFIN Raad van december 2010. De Europese Commissie heeft aangekondigd in het voorjaar van 2011 met een wetgevingsvoorstel te komen. De verwachting is dat de behandeling hiervan in de tweede helft van 2011 zal plaatsvinden.

#### ***Eerstverantwoordelijk ministerie***

Ministerie van Financiën

### **2. Essentie voorstel**

Naar aanleiding van de crisis in de financiële sector is de Europese Commissie een traject gestart om tot een EU-kader voor crisisbeheersing te komen. Hierbij huldigt zij het uitgangspunt dat kredietinstellingen failliet moeten kunnen gaan. Voorkomen moet echter worden dat een faillissement tot destabiliserende consequenties voor het financiële systeem leidt, waarbij bovendien de belastingbetaler aan de lat staat. Als gevolg van de omvang, de relaties met andere financiële ondernemingen en de bijzonderheid van de activiteiten van de financiële onderneming, kan in bepaalde omstandigheden het faillissement van de financiële onderneming ertoe leiden dat essentiële bankdiensten (zoals het betalingsverkeer) niet meer kunnen worden verleend of dat financiële ondernemingen geen geld meer aan elkaar durven te lenen. De doelstelling van de Commissie is dan ook om de autoriteiten van instrumenten te voorzien om de schade van een wanordelijk faillissement aan het financiële systeem te kunnen voorkomen, waarbij de nadelige effecten voor de belastingbetaler en de consument worden gemitigeerd.

De Commissie stelt daarom een kader bestaande uit drie pijlers voor, dat in beginsel op alle kredietinstellingen en op systeemrelevante beleggingsondernemingen van toepassing is. Ten aanzien van de eerste pijler, die ziet op de preventie van en de voorbereiding op problemen bij financiële ondernemingen, stelt zij onder andere versterking van het toezicht (bijvoorbeeld meer inspecties ter plaatse) en het formaliseren van herstel- en afwikkelingsplannen voor. Met het oog op de tweede pijler, die ziet op vroegtijdige interventie, wil zij onder andere de bevoegdheden van toezichthouders uitbreiden en verduidelijken (bijv. kunnen verbieden van dividendbetalingen). Ordentelijke afwikkeling in het belang van de financiële stabiliteit, de derde pijler, kan noodzakelijk zijn wanneer een reguliere faillissementsprocedure niet haalbaar is met het oog op de financiële stabiliteit. Betrokkenen mogen dan echter, aldus de

Commissie, geen groter verlies lijden dan onder een regulier faillissement. Met het oog hierop stelt de Commissie bevoegdheden voor nationale autoriteiten voor ten aanzien van verschillende instrumenten, zoals de overdracht van (onderdelen van) de onderneming aan een derde partij. Hierdoor kan de continuïteit van essentiële bankactiviteiten, zoals het betalingsverkeer en de depositoactiviteiten, worden gewaarborgd. Tevens bekijkt de Commissie de mogelijkheid om schulden af te schrijven indien de afwikkelingsinstrumenten eventueel tekortschieten. De kosten van de afwikkeling moeten in principe door de aandeelhouders en de crediteuren worden gedragen. Omdat de Commissie vermoedt dat niet altijd alle kosten op deze wijze kunnen worden gefinancierd, stelt zij nationale afwikkelingsfondsen voor. Een nationaal afwikkelingsfonds moet, volgens de Commissie, worden opgebouwd uit bijdragen van de financiële ondernemingen die onder de reikwijdte van het kader voor crisisbeheersing vallen. De Commissie zal de door haar wenselijk geachte omvang van de fondsen nog bepalen, omdat dit mede afhangt van het effect van andere hervormingen, zoals de verhoging van de kapitaaleisen.

### **3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?**

In de mededeling kondigt de Europese Commissie aan in het voorjaar van 2011 met een wetgevingsvoorstel te komen.

De mededeling van de Europese Commissie heeft betrekking op de interne markt. De Unie en de lidstaten hebben een gedeelde bevoegdheid op dit terrein (art. 4 lid 2 VWEU).

Op basis van de mededeling kan enkel een voorlopig oordeel worden gegeven over de subsidiariteit. Dit voorlopige oordeel luidt positief, maar met een belangrijk voorbehoud. De kredietcrisis heeft aangetoond dat, om nationaal afwijkend ingrijpen ten aanzien van een in problemen verkerende grensoverschrijdende financiële onderneming te voorkomen, het van wezenlijk belang kan zijn dat alle bij deze financiële onderneming betrokken lidstaten over een gelijkvormig minimuminstrumentarium kunnen beschikken. Hierdoor kunnen de betrokken lidstaten tegelijkertijd en op dezelfde wijze hun instrumentarium inzetten ten aanzien van een in problemen verkerende grensoverschrijdende financiële onderneming.

Mocht de Commissie deze mededeling echter gebruiken als basis voor een voorstel dat lidstaten verplicht tot het instellen van een afwikkelingsfonds, dan zal er negatief moeten worden geoordeeld, omdat het kabinet van oordeel is dat lidstaten goed in staat zijn om zelf te beslissen over de wijze van financiering van een eventuele afwikkeling. Daarbij komt dat hoewel de Commissie niet expliciet aangeeft hoe de bevoegdheidsverdeling tussen nationale autoriteiten zou moeten zijn, zij hierover wel haar voorkeur formuleert, te weten een scheiding tussen toezichhouders en afwikkelingsautoriteiten. Ook deze bevoegdheidsverdeling is naar mening van het kabinet een nationale aangelegenheid.

Op basis van de mededeling kan enkel een voorlopig oordeel worden gegeven over de proportionaliteit. Dit voorlopige oordeel luidt positief, al dient ook hier een belangrijk voorbehoud gemaakt te worden ten aanzien van het afwikkelingsfonds. Het door Europese Commissie voorziene kader bestaande uit drie pijlers, waar binnen elke pijler afhankelijk van een bepaalde situatie specifieke instrumenten kunnen worden ingezet, komen een Europees kader voor crisisbeheersing ten goede. Zo worden er bijvoorbeeld instrumenten voorgesteld ten aanzien van vroegtijdige interventie (zoals de toezichhouderbevoegdheid om de betaling van dividenden te verbieden), waardoor alle lidstaten gebruik kunnen maken van een aantal gelijkvormige instrumenten. Aan de andere kant is het kabinet van mening dat een nationaal afwikkelingsfonds niet noodzakelijk is om het doel van de toekomstige richtlijn (te weten autoriteiten van instrumenten te voorzien om de schade van een wanordelijk faillissement

aan het financiële systeem te kunnen voorkomen zonder dat de belastingbetaler en de rest van de economie er nadeel van ondervinden), te bereiken.

Voor de EU- en Rijksbegroting worden geen financiële gevolgen voorzien. Het voorstel van de Europese Commissie om nationale ontwikkelingsfondsen in te stellen, heeft wel financiële gevolgen voor de financiële ondernemingen die onder de reikwijdte van het kader vallen. Deze gevolgen zijn afhankelijk van de concrete voorstellen die de Commissie zal doen ten aanzien van de nationale ontwikkelingsfondsen. Hierbij zij echter opgemerkt dat het kabinet zoals gezegd geen voorstander van deze nationale ontwikkelingsfondsen is.

#### **4. Nederlandse positie over de mededeling**

In algemene zin is het kabinet positief over de door de Europese Commissie gepresenteerde hoofdlijnen voor het kader voor crisisbeheersing. Dit neemt niet weg dat ten aanzien van de nadere invulling van bepaalde hoofdlijnen bij het kabinet andere inzichten bestaan.

Wat betreft de reikwijdte van het te ontwikkelen kader voor crisisbeheersing is het kabinet het met de Commissie eens om in eerste instantie aan te sluiten bij de reikwijdte van de kapitaaleisenrichtlijn, te weten kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, en daarna de reikwijdte, voor zover noodzakelijk, met andere financiële ondernemingen uit te breiden. Het voorziene kader voor crisisbeheersing ligt immers in het verlengde van het prudentieel toezicht dat het onderwerp vormt van de kapitaaleisenrichtlijn. Het door de Commissie voorgestelde onderscheid tussen systeemrelevante en niet-systeemrelevante beleggingsondernemingen is volgens het kabinet echter te complex en zal tot weinig meerwaarde leiden. De relevantie van een financiële onderneming voor het financiële systeem (als gevolg van omvang, relaties en bijzondere activiteiten) is namelijk geen vaststaand gegeven, maar is afhankelijk van een specifieke situatie, bijvoorbeeld of er sprake is van rust of onrust op de financiële markten. Naar de mening van het kabinet is het wenselijker om het te ontwikkelen kader op een evenredige en risicogebaseerde manier toe te passen op de beleggingsondernemingen die onder de reikwijdte van de kapitaaleisenrichtlijn vallen. De autoriteiten kunnen het kader voor crisisbeheersing dan op basis van bijvoorbeeld de omvang of het risico van beleggingsondernemingen toepassen (bijvoorbeeld minder inspecties ter plaatse).

Het kabinet steunt de systematiek die de Commissie voorstelt, te weten de trapsgewijze vormgeving van mogelijk ingrijpen bij financiële ondernemingen en het uitgangspunt dat binnen elke pijler afhankelijk van een bepaalde situatie specifieke instrumenten kunnen worden ingezet. Over het algemeen kan het kabinet zich ook vinden in de binnen elke pijler voorgestelde instrumenten, bevoegdheden en situaties waarin deze van toepassing zijn. Momenteel heeft De Nederlandsche Bank onder andere de mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing, het benoemen van een curator en het aanvragen van de noodregeling. Het kabinet acht het echter wenselijk dat deze instrumenten en bevoegdheden worden uitgebreid, onder andere met de ontwikkelingsinstrumenten en –bevoegdheden die zien op de overdracht van (delen van) de onderneming, en in bepaalde mate worden geharmoniseerd. Met name harmonisatie van de ontwikkelingsinstrumenten en –bevoegdheden is hierbij van belang, omdat de grensoverschrijdende situaties waarin deze instrumenten en bevoegdheden worden gebruikt effectiviteit en efficiëntie vereisen. Hierbij wordt wel opgemerkt dat het kabinet een andere mening heeft dan de Commissie over de effectiviteit en de vormgeving van een aantal specifieke instrumenten, bevoegdheden en situaties waarin deze van toepassing zijn. Bijvoorbeeld ten aanzien van de bevoegdheid om bij de afwikkeling tot de overdracht van (onderdelen van) de onderneming over te gaan, is de Commissie van mening dat dit bij voorkeur openlijk dient te geschieden. Het kabinet begrijpt de voorkeur van de Commissie, maar ziet graag benadrukt dat rekening moet worden gehouden met de financiële stabiliteit van de financiële onderneming. Indien namelijk publiek wordt dat een financiële onderneming onomkeerbare problemen heeft, zullen ingeval van bijvoorbeeld een kredietinstelling de tegoeden snel worden opgevraagd (een zogeheten *bank run*). Ook geldt ten aan-

zien van een aantal onderwerpen, zoals de herstel- en afwikkelingsplannen, dat de gedachtevorming momenteel nog in ontwikkeling is en er dientengevolge nog weinig consensus bestaat over de vormgeving en inhoud van deze onderwerpen. De Commissie geeft in haar mededeling aan deze onderwerpen te willen formaliseren. Het kabinet ziet deze voorstellen met belangstelling tegemoet.

Het kabinet is het met de Commissie eens dat de kosten van de afwikkeling van een financiële onderneming in eerste instantie ten laste moeten komen van de aandeelhouders en crediteuren van de financiële onderneming. Hierbij is tevens van belang dat lidstaten moeten kunnen aangeven op welke wijze zij ervoor gaan zorgen dat eventuele resterende kosten niet door de belastingbetaler worden gedragen. Het kabinet is echter, in tegenstelling tot de Commissie, niet van mening dat indien de kosten niet direct geheel op de aandeelhouders en crediteuren kunnen worden verhaald de financiering van de afwikkeling door middel van een Europees stelsel van nationale afwikkelingsfondsen behoort te geschieden. Volgens het kabinet is het namelijk grotendeels mogelijk om, nadat de aandeelhouders de eerste kosten hebben gedragen, door het afschrijven van schulden (een instrument dat de Commissie zelf noemt) de overige kosten te financieren. Vaak zullen namelijk bij een in financiële problemen verkerende financiële onderneming de verplichtingen tegenover crediteuren hoger zijn dan de bezittingen (solvabiliteitsprobleem). Door middel van het afschrijven van schulden worden de verplichtingen van de financiële onderneming tegenover de crediteuren lager en daarmee gelijk aan of lager dan de bezittingen van de financiële onderneming. Bovendien geldt dat de Commissie niet duidelijk maakt wanneer en ten aanzien van welke afwikkelingsinstrumenten middelen uit een afwikkelingsfonds benodigd zijn.