

Vergaderjaar 2012–2013

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1071

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 juli 2013

Tijdens de Ecofin Raad van 26 juni 2013 in Brussel is een algemene oriëntatie («general approach») van de Raad bereikt ten aanzien van het voorstel van de Europese Commissie voor de richtlijn herstel en afwikkeling van banken¹ («Bank Recovery and Resolution Directive», BRRD). Dit akkoord betekent een aanzienlijke stap voorwaarts in het verantwoord redden en laten omvallen van banken.

Waar de afgelopen jaren de belastingbetaler aan de lat heeft gestaan bij het redden van banken, betekent deze richtlijn dat de belastingbetaler voortaan kan worden ontzien en de kosten van problemen bij banken in beginsel worden neergelegd bij de private sector zelf. Hiermee wordt de vicieuze cirkel tussen overheden en banken – een kernprobleem van de huidige crisis – aanzienlijk verzwakt.

De richtlijn formuleert een set spelregels voor een gecoördineerde afwikkeling van (systeemrelevante) banken in problemen, waarbij niet de hele bank gered wordt, maar de focus ligt op het verzekeren van de continuïteit van de essentiële delen van een bank. Hiermee wordt het «too big to fail» probleem aangepakt.

Het uitgangspunt is dat de kosten allereerst door de aandeelhouders en schuldeisers van de bank zelf (via «bail-in») en daarna eventueel de gehele bankensector worden gedragen. De kosten worden dus neergelegd bij die partijen die de risico's zijn aangegaan. De prikkelwerking die hiervan uitgaat, zal eraan bijdragen dat in de toekomst risico's beter worden ingeprijsd en het nemen van excessieve risico's wordt tegengegaan.

¹ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de totstandkoming van een kader voor het herstel en afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van de Richtlijnen 77/91/EEG, 82/892/EG, 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG en 2011/35/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010.

De vergadering van 26 juni jl. was een voortzetting van de Ecofin Raad van 21 juni in Luxemburg.² Met het Raadsakkoord is de richtlijn nog niet definitief. De komende maanden zal worden onderhandeld met het Europees Parlement om, naar verwachting voor het eind van het jaar, tot een definitieve richtlijn te komen.

Hoofdpijnen van het Raadsakkoord zijn:

Herstel- en resolutieraamwerk

De nieuwe set spelregels bestaat uit een aantal bouwstenen. Lidstaten worden verplicht om een resolutieautoriteit aan te wijzen, die zodra de toezichthouder oordeelt dat een bank falende is en private oplossingen geen soelaas bieden (bijvoorbeeld inhouden van winsten of verkoop van bedrijfsonderdelen), de bank onder zijn hoede neemt en een resolutieproces start. Hierbij is het doel herstructurering van de bank terwijl de continuïteit van de essentiële delen wordt gewaarborgd. De resolutieautoriteit krijgt de beschikking over een viertal resolutie-instrumenten, te weten 1. bail-in van crediteuren, 2. verkoop van de bank, 3. opzet van een overbruggingsinstelling waarin de gehele bank of essentiële onderdelen tijdelijk worden geplaatst, en 4. oprichting van een «bad bank» waarin afgesplitste activa kunnen worden geplaatst. Ook worden lidstaten verplicht nationaal resolutiefondsen op te bouwen dan wel resolutiefinanciering in te voeren via heffingen op de sector.

De discussie tijdens de vergadering van 26 juni spitste zich toe op de financiering van resolutie en specifiek het bail-in instrumentarium. Hieronder ga ik hier nader op in.

Bail-in

Het uitgangspunt van het overeengekomen akkoord is dat de hele hiërarchie van aandeelhouders en crediteuren beschikbaar is voor bail-in, voor zover nodig om de verliezen in de instelling op te vangen en de instelling (na herstructurering) te laten voortbestaan. Een beperkt aantal specifieke schulden van de instelling is uitgezonderd van bail-in (bijvoorbeeld loonvorderingen van werknemers van de instelling, belastingvorderingen, vorderingen van toeleveranciers van goederen en diensten die essentieel zijn voor de continuïteit van de dienstverlening). Deposito's tot EUR 100.000 worden nooit geraakt omdat deze onder de bescherming van het depositogarantiestelsel vallen.

Een resolutieautoriteit mag onder exceptionele omstandigheden voor een beperkt deel van de kosten, in plaats van bail-in van bestaande schuldeisers van de instelling, private financiering uit een nationaal resolutiefonds aanwenden.³ Een resolutieautoriteit krijgt deze mogelijkheid voor beperkte zogenoemde flexibiliteit echter pas nadat ten minste bail-in van 8% van de totale passiva (inclusief eigen vermogen) heeft plaatsgevonden. De Europese Commissie zal in nadere regelgeving uitwerken onder welke omstandigheden deze flexibiliteit is toegestaan.

² Het officiële verslag van de Ecofin Raad kunt u vinden op: http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137627.pdf

³ Als op een bepaalde schuld geen bail-in wordt toegepast, moeten de verliezen die vanwege die uitzondering niet worden betrokken in bail-in, anderszins worden geabsorbeerd. De resolutieautoriteit kan die verliezen op twee manieren substitueren. Ze kan in sommige gevallen besluiten om de verliezen die andere crediteuren moeten dragen, te verhogen tot maximaal het verlies dat die andere crediteuren zouden hebben geleden in een faillissementssituatie. Indien ze niet daarvoor kiest, komt het niet-geabsorbeerde verlies voor rekening van het resolutiefonds.

Het resolutiefonds wordt gevuld door (ex ante) bijdragen van de sector. Een bijdrage van het resolutiefonds aan een resolutieactie mag maximaal 5% van de totale schulden van de bank bedragen. Deze is bovendien begrensd op het totaal van de aanwezige reguliere bijdragen aan het fonds door de sector en incidentele heffingen achteraf, waarbij de bijdragen tot drie jaar na het moment van resolutie direct mogen worden meegerekend. Als dit onvoldoende blijkt, kan het resolutiefonds leningen of andere vormen van financiering aantrekken van derde partijen waarbij deze financiering wordt teruggevorderd op de bankensector. Deze financiering kan ook worden verschaft door de nationale overheid, indien nodig gefinancierd via een lening van het ESM.

Elke lidstaat moet in beginsel een resolutiefonds aanhouden. Het doelniveau van de nationale resolutiefondsen, die in 10 jaar moeten worden opgebouwd, is gesteld op 0,8% van gedekte deposito's. Indien het nationale resolutiefonds wordt gecombineerd met het nationale DGS-fonds, zal de combinatie dus uiteindelijk 1,3% van de gedekte deposito's omvatten. Voor lidstaten die al een bankenheffing kennen, is de mogelijkheid gecreëerd om die bankenheffing in te zetten als alternatief voor een ex ante gefinancierd resolutiefonds, mits aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.

Tot slot is er nog een alternatieve financieringsmogelijkheid van een resolutieactie. Zoals gezegd is het uitgangspunt dat de financiering van kosten van resolutie plaatsvindt door middel van bail-in van de gehele faillissementsladder, inclusief senior obligaties en ongedekte deposito's, en via de bovengenoemde begrensde bijdrage van een nationaal resolutiefonds. Wanneer echter een bail-in tot en met senior crediteuren (zoals normale obligaties), behoudens deposito's die naar hun aard voor dekking door het depositogarantiestelsel in aanmerking komen (ook die boven de EUR 100.000),⁴ heeft plaatsgevonden en ook van het nationale privaat gefinancierde resolutiefonds de maximale bijdrage is gevraagd, krijgen lidstaten de *mogelijkheid om in uitzonderlijke omstandigheden* de resterende verliezen met behulp van «alternatieve financiering» op te vangen. Dit kan onder meer door middel van nationale publieke middelen of wanneer de lidstaat zelf niet in staat is om de kosten te dragen en aan de daaraan verbonden strikte voorwaarden voldoet, met directe herkapitalisatie vanuit het ESM op het moment dat dit instrument beschikbaar is. De eventuele bijdrage van het ESM wordt daarbij gedeeld met de aanvragende lidstaat via het door de eurogroep overeengekomen «burden sharing» mechanisme.⁵ Uiteraard zouden dan de strenge voorwaarden gelden die zijn gekoppeld aan het verlenen van steun vanuit het ESM.

Het doel is dat het ESM directe herkapitalisatie instrument beschikbaar is ten tijde van de uitkomsten van de doorlichting van bankbalansen die de ECB gaat uitvoeren en de start van het ECB toezicht (huidige verwachting is september 2014). De bail-in regels uit de BRRD gelden vanaf 2018 voor alle interventies bij banken in de EU. Echter, gelet op het belang om prudent om te gaan met schaarse Europese publieke middelen, zullen de bail-in regels uit de BRRD meteen al van toepassing zijn op interventies waarvoor ESM directe herkapitalisatie wordt aangevraagd. Bij inzet van

⁴ Men noemt deze deposito's ook wel «eligible deposits» (voor dekking in aanmerking komende deposito's). In de DGS-richtlijn, waarover de triloog-onderhandelingen weer worden opgestart nu er een Raadsakkoord is over de BRRD, wordt dit begrip nader gedefinieerd. Onder dit begrip vallen in elk geval deposito's van natuurlijke personen en bedrijven (ook als deze meer dan EUR 100.000 bedragen).

⁵ Brief van de Minister van Financiën van 24 juni 2013 inzake het verslag van de Eurogroep en ECOFIN Raad van 20 en 21 juni 2013 te Luxemburg, Kamerstuk 21 501-07, nr. 1067 (nog geen Kamerstuknummer beschikbaar).

ESM directe herkapitalisatie wordt dus meteen een vergaande bijdrage van de private sector vereist.

Rol van de Europese Commissie

Indien een nationale resolutieautoriteit besluit om in exceptionele situaties niet onverkort bail-in toe te passen, maar gebruik te maken van de beperkte flexibiliteit die de richtlijn op dit punt biedt, dient zij de Europese Commissie te notificeren. In de gevallen waarin het resolutiefonds of een aanvullende financieringsmogelijkheid wordt ingezet, kan de Europese Commissie binnen 24 uur na notificatie een veto uitspreken over toepassing van deze flexibiliteit, dan wel aanpassingen vereisen.

Tekort als % totale passiva	Bail-in t/m 8% totale passiva	Indien reeds 8% bail-in, in exceptionele omstandigheden:	Indien reeds bail-in t/m senior crediteuren (excl. voor dekking in aanmerking komende deposito's) ¹ , in uitzonderlijke omstandigheden:
		<i>Mogelijkheid tot gebruik nationale resolutiefonds tot max. 5% totale passiva</i>	<i>Mogelijkheid tot gebruik «alternatieve financiering» (o.a. nationaal publiek of ESM directe herkap)</i>
≤ 8%	x		
≤ 13%	x	x	
> 13%	x	x	x

¹ Men noemt deze deposito's ook wel «eligible deposits» (voor dekking in aanmerking komende deposito's). In de DGS-richtlijn, waarover de triloog-onderhandelingen weer worden opgestart nu er een Raadsakkoord is over de BRRD, wordt dit begrip nader gedefinieerd. Onder dit begrip vallen in elk geval deposito's van natuurlijke personen en bedrijven (ook als deze meer dan EUR 100.000 bedragen).

Vervolg

Het Europees Parlement heeft reeds een standpunt ingenomen, zodat de triloogonderhandelingen over deze richtlijn nu van start kunnen. Daarnaast is de verwachting dat de Europese Commissie deze zomer met een voorstel voor het Single Resolution Mechanism (SRM) zal komen, dat voortbouwt op het onderhavige richtlijnvoorstel.

In het Raadsakkoord over deze richtlijn is 1 januari 2015 opgenomen als de datum waarop omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving voltooid moet zijn, met uitzondering van het deel van de richtlijn dat bail-in mogelijk maakt. Voor dat onderdeel bepaalt de Raadstekst 1 januari 2018 als implementatiedatum zodat banken zich hierop kunnen voorbereiden. In de periode tot 2018 kunnen lidstaten binnen de regels die het staatssteunregime stelt, zelf bepalen hoe ver zij gaan met bail-in. Daarbij geldt wel dat het staatssteunregime binnenkort wordt aangescherpt en naar verwachting zal afdwingen dat private partijen meer moeten bijdragen alvorens een lidstaat steun kan geven. Voor een lidstaat die voor 2018 een beroep doet op het ESM, geldt – zoals hierboven aangegeven – dat de BRRD-regels ten aanzien van bail-in al meteen van kracht zijn.

Het bereiken van dit akkoord over de BRRD is een van de essentiële bouwstenen van de bankenunie. Het is belangrijk, zoals het Ierse

voorzitterschap het akkoord samenvatte, dat bail-in met de BRRD de regel is geworden, zodat het *too big to fail* probleem wordt aangepakt en de link tussen banken en overheden wordt verminderd.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem