

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 26.5.2010
COM(2010) 254 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN DE
EUROPESE CENTRALE BANK**

Resolutiefondsen voor banken

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN DE
EUROPESE CENTRALE BANK**

Resolutiefondsen voor banken

1. CONTEXT

In de loop van de aan de gang zijnde crisis hebben overheden in geheel de Europese Unie en internationaal massale hoeveelheden overheidsgeld verstrekt om hun financiële sectoren te ondersteunen¹. Deze steun was noodzakelijk om voor financiële stabiliteit te zorgen en de depositohouders te beschermen, en ging vergezeld van maatregelen om de reële economie te beschermen. Het algemene effect was echter dat een zware economische last werd opgelegd die door de belastingbetalers van vandaag en toekomstige generaties zal moeten worden gedragen².

Een duidelijke politieke boodschap die uit de bijeenkomst van de G-20 in Pittsburgh in september 2009 naar voren is gekomen en die met klem door de EU³ is gesteund, is dat het geld van de belastingbetaler niet opnieuw mag worden gebruikt om bankverliezen te dekken. De Europese Commissie werkt op ten minste twee aanvullende manieren eraan om een en ander tot stand te brengen: i) door het verkleinen van de kans op bankfaillissementen door scherper macro- en micro-economisch toezicht, betere corporate governance en strengere regelgevingsnormen en ii) door ervoor te zorgen dat, indien ondanks deze maatregelen toch faillissementen vóórkomen, adequate instrumenten, waaronder voldoende middelen voor ordelijke en tijdige resolutie beschikbaar zijn. De oprichting van resolutiefondsen samengesteld uit middelen van de marktsector zijn een belangrijk onderdeel van dit antwoord.

De Commissie **steunt de oprichting van resolutiefondsen, vooraf** gefinancierd uit een bankenheffing⁴, om de resolutie van failliet gaande banken zodanig te faciliteren dat besmetting wordt voorkomen en afbouw van de bank op ordelijke wijze en binnen een zodanige termijn dat de "verkoop tegen afbraakprijzen" van activa wordt voorkomen, mogelijk is ("*principe de prevoyance*"). De Commissie gelooft dat resolutiefondsen een noodzakelijk onderdeel zijn van het instrumentarium van verschillende maatregelen dat zal worden opgenomen in het nieuwe EU-kader voor crisisbeheersing dat beoogt de last voor de belastingbetalers te beperken en een toekomstig beroep op het geld van de belastingbetaler om banken te redden te minimaliseren – of nog beter – uit te sluiten.

¹ Volgens het IMF bedroegen de netto directe budgettaire kosten van de crisis gemiddeld 2,7% van het bbp voor de hoogontwikkelde G20-landen, hoewel de toegezegde bedragen, waaronder garanties en andere voorwaardelijke verplichtingen, gemiddeld 25% van het bbp bedroegen.

² De overheidsschuld in de hoogontwikkelde G20-economieën zou gedurende 2008-15 met bijna 40 procentpunten stijgen (cf IMF).

³ Conclusies van de ECOFIN-Raad van 18 mei 2010.

⁴ Overeenkomstig het toepassingsgebied van de EU-bankenwetgeving, i.e. de richtlijn kapitaalvereisten, Richtlijn 2006/48/EG, wordt onder "bank" in deze mededeling banken en beleggingsondernemingen verstaan.

In een tijdperk van in toenemende mate geïntegreerde en globale financiële markten is het van cruciaal belang dat oplossingen worden gevonden om bankcrises doeltreffend aan te pakken. De recente extreme volatiliteit van de financiële markten illustreert en herinnert duidelijk aan de mate waarin de financiële markten zijn geïntegreerd. Krachtige en geloofwaardige financieringsregelingen zijn meer dan ooit nodig.

In haar mededeling van oktober 2009⁵ heeft de Commissie met klem de instelling gesteund van een nieuw kader voor crisisbeheersing op EU-niveau om ordelijke bankfaillissementen te faciliteren en de kosten voor de belastingbetalers te minimaliseren. Volgens het werkdocument van de diensten van de Commissie van april 2010⁶ is een bankheffing één mogelijke optie om de financiële sector in de kosten van de crisis te laten bijdragen en toekomstige crises te voorkomen. Op 9 mei 2010 heeft ECOFIN geconcludeerd dat de werkzaamheden voor crisisbeheersing en crisisoplossing moeten worden versneld.

Het politieke draagvlak groeit voor het ook in de financiële sector toepassen van het uit het milieubeleid bekende **beginsel "dat de vervuiler betaalt"**, zodat veroorzakers van een eventuele nieuwe financiële crisis voor de kosten hiervan zullen opdraaien. Een aantal landen heeft reeds bankheffingen ingevoerd of is daarmee bezig, hoewel die per jurisdictie verschillen.

De G20 bespreekt voor het eerst de invoering van dergelijke heffingen tijdens zijn ministeriële bijeenkomst in juni. Deze mededeling levert substantiële input voor deze bijeenkomsten. De EU moet het voortouw nemen bij G20-inspanningen om een globale benadering en een globaal model te vinden teneinde wereldwijd gelijke spelregels te handhaven.

In deze mededeling wordt uiteengezet wat de Commissie denkt over de wijze waarop de financiële sector in de financieringskosten voor de resolutie van failliet gaande banken kan bijdragen. Er wordt tevens in uitgelegd waar resolutiefondsen passen in het plaatje van het arsenaal van instrumenten die op het gebied van crisispreventie en crisisbeheersing voor banken beschikbaar moeten worden gesteld. In de mededeling worden ook de voornaamste ideeën van de Commissie over een aantal belangrijke kwesties uiteengezet, zoals het doel van de fondsen, de mogelijke omvang ervan alsook de voorwaarden waaronder zij zouden kunnen worden gebruikt.

De mededeling handelt echter niet over heffingen of belastingen die tot doel hebben de overheidsmiddelen te recupereren die tijdens de huidige crisis zijn uitgetrokken om het banksysteem te stabiliseren of het nemen van buitensporige risico's of speculatie aan te pakken. Het onderzoek van dergelijke maatregelen moet parallel worden voortgezet als nuttige aanvulling op de in deze mededeling in overweging genomen preventiefondsen.

Door het oprichten van resolutiefondsen ontstaat - met name met betrekking tot **moral hazard-aangelegenheden** - een aantal problemen die door tijdens de crisis genomen maatregelen zijn aangewakkerd. De Commissie erkent dat dit een belangrijk aandachtspunt is dat dient te worden aangepakt door ondubbelzinnig duidelijk te maken dat aandeelhouders (voor de waarde van hun belegging) en schuldeisers (met uitsluiting van door depositogarantiestelsels gevrijwaarde depositohouders) als eersten met de gevolgen van een

⁵ COM(2009) 561.

⁶ Innovative Financing at a Global Level SEC(2010) 409, 1.4.2010.

bankfaillissement moeten worden geconfronteerd en dat **resolutiefondsen niet mogen worden gebruikt als een faillissementsverzekering of voor het redden van failliet gaande banken**, maar veeleer om een ordelijk faillissement te faciliteren. Kortom, resolutiefondsen voor banken moeten, zoals het IMF voorstelt, hecht aan de toekomstige resolutieregeling gebonden zijn.

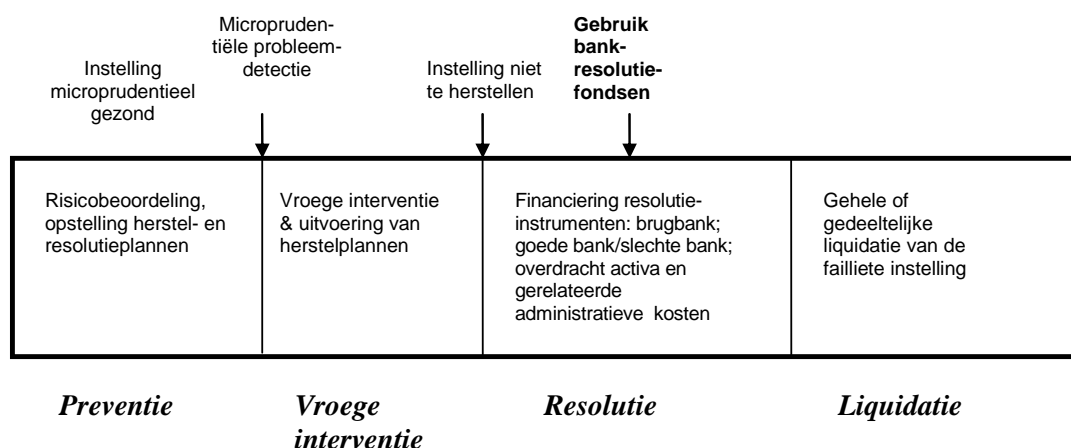
De oprichting van resolutiefondsen voor banken zal deel uitmaken van het nieuwe kader voor crisisbeheersing. Erkend wordt dat een en ander tot kosten voor de banken zal leiden op een moment dat zij bezig zijn met de uitvoering van extra maatregelen in antwoord op de crisis. De Commissie erkent dat het van essentieel belang is een duidelijk inzicht in en zorgvuldige beoordeling van de cumulatieve effecten van het brede geheel van hervormingen met betrekking tot heffingen, depositogarantieregelingen en bankkapitaal te ontwikkelen en de afzonderlijke elementen van het hervormingspakket dienovereenkomstig aan te passen. Het is noodzakelijk ervoor te zorgen dat de kosten zodanig worden afgestemd dat verstikking van het economisch herstel en verhoging van de kredietkosten voor de reële economie worden vermeden. Vermeden moet tevens worden dat verhoogde kosten in de vorm van hogere lasten op de klanten van de banken worden afgewenteld. De Commissie zal ervoor zorgen dat bij de begeleidende effectbeoordeling met al deze elementen naar behoren rekening wordt gehouden.

2. RESOLUTIEFONDSEN VOOR BANKEN MOETEN DEEL UITMAKEN VAN EEN KADER VOOR FINANCIËLE STABILITEIT

Het instellen van resolutiefondsen voor banken mag niet geïsoleerd worden bekeken en moet opgevat worden als een onderdeel van de verscheidenheid van bredere initiatieven die gericht zijn op het versterken van het financiële systeem in de nasleep van de huidige crisis. Momenteel is een fundamentele hervorming van de regelgeving en het toezicht inzake de financiële markten aan de gang om de bij de bankencrisis duidelijk geworden tekortkomingen aan te pakken. De Commissie heeft maatregelen voorgesteld om de kapitaalvereisten aan te scherpen, de EU-toezichtarchitectuur te hervormen en komt in juli met een voorstel om de bestaande depositogarantiestelsels (DGS) te verstevigen. Voorts zal de Commissie op korte termijn een breed opgezette raadpleging starten met het oog op het versterken van de corporate governance van financiële instellingen, met name banken.

Het verwerven van inzicht in de bredere context is een essentieel onderdeel van de besluitvorming over hetgeen fondsen moeten doen, hoe zij moeten werken en hoe groot zij zouden kunnen moeten zijn. Door bredere op preventie gerichte hervormingen van het financiële kader zouden de kans op en de ernst van een bankfaillissement moeten verkleinen, en door efficiëntere procedures die tot maatregelen voor vroegere interventie en effectieve resolutie leiden, moeten de kosten van alle genomen maatregelen afnemen en de impliciete waarborgen in verband met instellingen die geacht worden "te groot te zijn om failliet te gaan" beperkt worden.

Diagram 1: Wanneer zou een resolutiefonds worden gebruikt?



De Commissie zal in oktober 2010 een routekaart vaststellen waarin het tijdschema, concrete maatregelen, instrumenten en plannen voor een volledig EU-kader voor crisisbeheersing worden uiteengezet. De bedoeling is de desbetreffende wetgevingsvoorstellen over zowel crisisbeheersingsmaatregelen en –instrumenten als resolutiefondsen tegen begin 2011 in te dienen.

Doelstelling van het nieuwe kader is ervoor te zorgen dat de autoriteiten van de lidstaten over gemeenschappelijke instrumenten beschikken die gecoördineerd kunnen worden gebruikt om onmiddellijke en wettelijk krachtige maatregelen mogelijk te maken bij grote bankfaillissementen, het bredere financiële systeem te beschermen, kosten voor de belastingbetalers te voorkomen en gelijke spelregels te waarborgen. De bedoeling is met name ervoor te zorgen dat een ordelijk faillissement een geloofwaardige optie is voor elke bank, ongeacht omvang of complexiteit.

Het toepassen van resolutie-instrumenten met begeleidende financiering door de private sector op zeer grote en complexe financiële instellingen kan bijzondere problemen inhouden. Om deze redenen dienen andere alternatieve instrumenten, die geen publieke financiering omvatten, beschikbaar te zijn. Deze kunnen in specifieke omstandigheden worden gebruikt om situaties te stabiliseren en een gedwongen en overhaaste liquidatie te voorkomen die op korte termijn nadelig kan zijn voor de financiële stabiliteit.

Op internationaal niveau zijn significante werkzaamheden aan de gang om de kans op en de impact van het faillissement van deze instellingen te verkleinen (kader 1).

KADER 1: aanpakken van grote en zeer complexe noodlijdende financiële instellingen

Er dient voldoende zekerheid te zijn dat noodlijdende entiteiten kunnen worden behandeld zonder de financiële stabiliteit in gevaar te brengen of een systemische gebeurtenis uit te lokken. De hieronder geschetste instrumenten kunnen vooraf gefinancierde resolutiefondsen complementeren en de autoriteiten een arsenaal voldoende krachtige maatregelen aan te hand doen om noodlijdende grote en zeer complexe financiële instellingen te behandelen.

Herstel- en resolutieplannen

Zowel op EU-niveau (CEBT) als op internationaal niveau (Raad voor financiële stabiliteit) zijn werkzaamheden aan de gang voor het opzetten en testen van **herstel- en resolutieplannen** (de G20 heeft gevraagd die plannen op te stellen tegen eind 2010), die een essentieel element van een toekomstig EU-kader voor crisispreventie zullen zijn. De desbetreffende autoriteiten moeten toegerust zijn om actief gebruik te maken van bestaande of, zo nodig, nieuwe preventiebevoegdheden om er vóór een crisis voor te zorgen dat banken op een ordelijke manier kunnen worden afgebouwd. Een efficiënt rechtskader voor resolutie zal van essentieel belang zijn.

Haircuts van schuldeisers en omzetting van vreemd in eigen vermogen

Instellingspecifieke opties zijn onder meer **omzetting van vreemd in eigen vermogen** (administratief of contractueel⁷) of het opleggen van "**haircuts**" aan houders van achtergestelde schuld en concurrente schuldeisers (met uitsluiting van deposito's) om significante financiering aan een noodlijdende onderneming te verlenen en de continuïteit ervan te garanderen.

Er wordt een levendige internationale discussie over de mogelijke invoering van deze maatregelen gevoerd. Mogelijkheden in dat verband zijn onder meer wijziging van de prudentiële regels om het gebruik van converteerbaar schuld papier verplicht te stellen of aan te moedigen (zodat instellingen in staat zijn "het eigen risico te verzekeren"), of het verlenen van een administratieve bevoegdheid aan autoriteiten om haircuts toe te passen op niet-converteerbaar vreemd vermogen of om vreemd in eigen vermogen om te zetten. Pre-insolvente herkapitalisatie via dergelijke mechanismen kan nuttig zijn om een instelling te stabiliseren. Deze maatregelen zouden duidelijk een impact hebben op de financieringskosten voor banken, op de vermogensstructuur en op de marktpraktijken, maar zouden tevens helpen de marktdiscipline te verhogen door ervoor te zorgen dat concurrente schuldeisers volledig de kosten dragen van de risico's waaraan zij blootstaan. Om dit praktisch te realiseren, moeten aanzienlijke juridische en praktische hinderpalen worden overwonnen en zijn verdere werkzaamheden nodig.

3. EEN EU-BENADERING VAN RESOLUTIEFONDSEN VOOR BANKEN IS VEREIST

De integratiegraad van de globale financiële markten vereist dat met betrekking tot de invoering van resolutiefondsen voor banken zowel op EU-niveau als globaal gemeenschappelijke benaderingen worden vastgesteld. De ervaringen met de behandeling van grensoverschrijdende faillissementen tijdens de huidige crisis illustreren duidelijk waarom nieuwe regelingen voor crisisbeheersing noodzakelijk zijn. De onmiddellijke reactie van de EU op de financiële crisis was het voorstellen van wetgeving tot aanscherping van macro-economische toezicht en grensoverschrijdende toezichtregelingen door het oprichten van nieuwe autoriteiten ter erkenning van de noodzaak van hechtere samenwerking. Volgens de nieuwe regelingen blijft het dagelijks toezicht nationaal, overeenkomstig de budgettaire bevoegdheid van de lidstaten. Deze keuze om vast te houden aan een toezichtstelsel dat in wezen gedecentraliseerd is, is echter op een hoge mate van vertrouwen tussen de autoriteiten en samenwerking binnen de nieuwe Europese toezichthoudende autoriteiten gebaseerd, en zal

⁷ Bijvoorbeeld door de uitgifte van contingent kapitaal met omzetting van vreemd in eigen vermogen of waardevermindering Clausules. Een aantal banken zoals Lloyd's en Rabobank heeft al dergelijke instrumenten uitgegeven.

slechts ten volle effect sorteren indien zij geflankeerd wordt door een stevig grensoverschrijdend kader voor crisisbeheersing dat door krachtige financieringsregelingen wordt ondersteund.

In principe zal het poolen van middelen in één pan-Europees resolutiefonds duidelijke voordelen opleveren door het verhogen van de risicodiversificatie, het tot stand brengen van schaalvoordelen, het verminderen van het bedrag dat aan lastenverdeling is onderworpen, het geven van de juiste prikkels voor samenwerking, het versnellen van de besluitvorming en het behouden van gelijke spelregels. Ook zou een en ander, met name voor grensoverschrijdende bankgroepen, beter aansluiten bij het pan-Europese karakter van de bancaire markten.

De Commissie erkent echter dat het zeer moeilijk zal zijn om te beginnen met de oprichting van een EU-resolutiefonds wanneer een geïntegreerd EU-kader voor toezicht en crisisbeheersing ontbreekt. De Europese benadering van de oprichting van resolutiefonds voor banken moet een afspiegeling zijn van de bredere aanpak van toezichtregelingen.

Om die reden zou een adequate eerste stap een systeem kunnen zijn dat gebaseerd is op de oprichting van een geharmoniseerd netwerk van nationale fondsen, verbonden met een geheel van gecoördineerde nationale regelingen voor crisisbeheersing⁸. Deze regelingen zijn een eerste stap en zullen tegen 2014⁹ worden getoetst met het doel Europese geïntegreerde regelingen voor crisisbeheersing en toezicht, en op langere termijn een EU-resolutiefonds in het leven te roepen.

Ook het scheppen van grotere duidelijkheid en wederzijds begrip tussen autoriteiten door middel van krachtigere financieringsregelingen zal van essentieel belang zijn om de prikkels voor autoriteiten om bij een grensoverschrijdend bankfaillissement ten volle samen te werken op elkaar af te stemmen. Dit zou op zijn beurt een belangrijk fundament voor effectieve grensoverschrijdende crisisbeheersingsregelingen vormen.

Als geen EU-benadering met betrekking tot resolutiefonds voor banken wordt vastgesteld, kan dit leiden tot het unilateraal opleggen van resolutieheffingen op nationaal niveau en aldus het risico op concurrentievervalsing tussen nationale bancaire markten met zich meebrengen. Het kan tevens tot overlapping van heffingen bij grensoverschrijdende banken leiden. Bovendien kunnen andere benaderingen van financieringsmechanismen van de privésector hinderpalen voor het efficiënt behandelen van crises of het gebruiken van resolutie-instrumenten creëren indien in sommige lidstaten wel, en in andere lidstaten geen financiële middelen van de privésector beschikbaar zijn en het komen tot een akkoord over de kostenverdeling bemoeilijken zo al niet onmogelijk maken.

Om deze redenen is ten aanzien van het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel zoals neergelegd in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie **een EU-benadering de aangewezen weg**. Alleen een EU-optreden garandeert dat bankgroepen die in meer dan een lidstaat opereren aan gelijke eisen betreffende resolutiefonds en aldus grosso modo aan gelijke spelregels worden onderworpen, ongerechtvaardigde nalevingskosten voor grensoverschrijdende activiteiten worden vermeden en de verdere integratie van de interne markt wordt bevorderd. Voorts zal een dergelijke benadering in voorkomend geval zorgen

⁸ Bij deze aanpak wordt in aanmerking genomen dat in sommige lidstaten reeds resolutiefonds bestaan.

⁹ 2014 is de datum die in de voorgestelde EBA-verordening is vastgesteld voor toetsing van de nieuwe toezichtregelingen.

voor consistentie met bestaande EU-wetgeving. Door een EU-optreden zal ook de financiële stabiliteit binnen de EU worden vergroot.

4. FINANCIERING, OMVANG VAN DE UITGAVEN EN HET BESTUUR VAN EEN RESOLUTIEFONDS VOOR BANKEN

In dit hoofdstuk worden drie belangrijke pijlers van een dergelijk resolutiefonds onderzocht: financiering (4.1), toepassingsgebied en omvang (4.2) en bestuur (4.3).

4.1. Financiering van resolutiefondsen voor banken

Bij de opzet van financieringsregelingen voor een fonds moeten twee doelstellingen worden nagestreefd: i) het verzamelen van de nodige geldsommen in overeenstemming met de aard van de aanwending ervan (i.e. de kans op en kosten van resolutie); ii) daarbij passend gedrag stimuleren en het risico op resolutie beperken. In hoofdzaak zijn er drie belangrijke parameters: de bijdrage kan worden gebaseerd op de passiva, de activa of de winsten van de instelling.

- **De activa van banken** zijn een goede graadmeter voor het risico. Tevens kunnen zij nauwkeurig de kans op een bankfaillissement en derhalve de mate van noodzakelijkheid van resolutie van de bank weergeven¹⁰. Indirect kunnen activa een indicator vormen voor het bedrag dat zou kunnen moeten worden uitgegeven bij de afhandeling van de resolutie van de bank. Activa van banken vallen echter reeds onder risicogewogen prudentiële kapitaalvereisten in de vorm van kapitaallasten. Het opleggen van een heffing op basis van de activa kan dan ook op een extra kapitaalvereiste neerkomen en zal zorgvuldig moeten worden bekeken in de context van de bredere hervormingen van de kapitaalnormen die momenteel aan de gang zijn.
- **De passiva van banken**¹¹ lijken de meest aangewezen indicator voor het bepalen van de bedragen die nodig zouden kunnen zijn bij confrontatie met het feit dat tot resolutie van een bank moet worden overgegaan. De kosten van bankresolutie zullen hoogstwaarschijnlijk veroorzaakt worden door het feit dat bepaalde passiva (met uitsluiting van eigen vermogen en verzekerde passiva – bv. deposito's) moeten worden ondersteund. De passiva van banken zijn echter mogelijk een minder effectieve graadmeter voor het risico.
- Naast aan de balans kunnen heffingen gerelateerd worden aan **winsten en bonussen** als indicator van de omvang van de bank, hetgeen meer in overeenstemming is met het beginsel dat de "vervuiler betaalt"¹². Mogelijk zijn winsten en bonussen echter niet sterk gecorreleerd aan het bedrag aan resolutiefinanciering dat een bank nodig zou kunnen hebben of de kans dat de bank failliet gaat.

¹⁰ In termen van bankregelgeving zou dit betekenen dat men zich op de bestaande monitoringcapaciteit voor de risico's van de activa baseert om zowel de kans op wanbetaling (PD) als het verlies bij wanbetaling (LGD) te beoordelen voor de raming van de relatieve omvang van de heffingen.

¹¹ Het IMF geeft er de voorkeur aan de hoogte van de heffing te berekenen aan de hand van de passiva.

¹² Sommige lidstaten hebben onlangs besloten tot invoering van belastingen op bonussen. Dit is verschillend van de in deze mededeling besproken bankenheffing.

De Commissie gaat momenteel zorgvuldig na welke van de vermelde grondslagen het meest geschikt is voor de financiering van een resolutiefonds voor banken. In ieder geval meent de Commissie dat, ongeacht de grondslag die uiteindelijk wordt gekozen, deze ten minste aan de volgende beginselen dient te voldoen: a) onmogelijk maken van arbitrage; b) op passende wijze in overeenstemming zijn met de risico's; c) in aanmerking nemen van het systemische karakter van bepaalde financiële entiteiten; d) gebaseerd zijn op de eventuele bedragen die kunnen worden uitgegeven indien een resolutie noodzakelijk wordt en e) vermijden van concurrentievervalsing.

Belangrijk is ook de overweging of financiële middelen achteraf dan wel vooraf moeten worden verzameld. **De Commissie stelt zich op het standpunt dat resolutiefondsen op basis van voorafgaande bijdragen van banken moeten worden opgebouwd.** Indien stelsels geheel achteraf worden gefinancierd, kan dit ertoe leiden dat eerst uit belastingmiddelen wordt gefinancierd en daardoor het risico groter wordt dat bankfaillissementen met bredere negatieve effecten gepaard gaan. Een dergelijke benadering kan procyclisch werken en de overheidsbegroting onder druk zetten tijdens een financiële crisis, wanneer de staat het minst goed toegerust is om extra financiering te verlenen¹³.

4.2. Toepassingsgebied en omvang van de uitgaven van de fondsen

De taak van resolutiefondsen voor banken zal erin bestaan bij te dragen in de financiering van een ordelijke resolutie van noodlijdende financiële entiteiten. Zij moeten beschikbaar zijn voor de resolutie van banken ongeacht omvang en onderlinge verwevenheid, maar gebruik ervan om instellingen te redden, moet duidelijk worden uitgesloten. In dit stadium lijkt het niet aangewezen ook voor andere financiële instellingen zoals beleggingsfondsen of verzekeringsinstellingen resolutiefondsen op te richten. Hoewel ook zij actief aan de financiële markten deelnemen, hebben zij een bepaalde specificiteit waardoor de toepassing van een soortgelijk resolutiestelsel als voor banken complexer zou worden. Hoewel resolutiefondsen niet zullen worden gebruikt om banken te herkapitaliseren, dienen zij over voldoende middelen te beschikken om op verschillende situaties inzake resolutiekosten berekend te zijn, en moet de gevolgde benadering op entiteiten met een andere omvang of een ander karakter zijn toegesneden.

De omvang van het fonds zal afhangen van het type financiële instellingen dat onder het toepassingsgebied van het crisisoplossingskader valt en dient eveneens te worden bepaald in de context van de bredere hervormingen van de financiële sector.

KADER 2: Welke maatregelen zou een resolutiefonds voor banken moeten dekken?

Door resolutieautoriteiten genomen maatregelen om een ordelijke resolutie van een bank uit te voeren, kunnen een verscheidenheid van kosten met zich meebrengen. In principe moet een goed geconcipieerd resolutiekader een resolutieautoriteit dwingen tot resolutie van noodlijdende entiteiten tegen de laagste economische en sociale kosten, met inachtneming van de desbetreffende bepalingen van het Verdrag, waaronder de staatssteunregels. Hierna volgen een aantal voorbeelden ter illustratie van de verschillende maatregelen die resolutiefondsen zouden kunnen moeten dekken:

¹³ Als vooraf gefinancierde fondsen ontoereikend blijken om de kosten van een resolutie te dekken, zouden resolutiefondsen echter door voldoende geloofwaardige alternatieve financiering moeten worden ondersteund.

- **Financiering van een brugbank** (de resolutieautoriteit neemt hierbij de bank over) om de voortzetting van de activiteiten van een insolvente instelling mogelijk te maken. Dit zou bijvoorbeeld met de verlening van overbruggingsfinanciering en/of –waarborgen gepaard kunnen gaan.

- **Financiering van een gehele of gedeeltelijke overdracht van activa en/of passiva** van de noodlijdende entiteit aan een derde partij. Mogelijke kosten zijn onder meer een waarborg op de activa (bijvoorbeeld delen van verliezen met een mogelijke overnemer van slechte activa) en/of financiering of waarborging van de overdracht van passiva gedurende een periode om het marktvertrouwen te bewaren en de risico op een crediteurenrun af te wenden.

- **Financiering van een opsplitsing in een goede bank/slechte bank.** Kosten voor het fonds zouden kunnen worden veroorzaakt door de tijdelijke aankoop en het tijdelijke beheer van slechte activa en de verlening van overbruggingsfinanciering aan de goede bank.

- **Dekking van administratieve kosten, kosten voor rechtsbijstand en advies,** alsook de noodzakelijke instandhouding van bepaalde vitale functies van de banken – zoals betalingssystemen.

Tijdens de lopende crisis hebben de overheidstoezeggingen ter ondersteuning van de banksector een significant percentage van het bbp van de EU bereikt. Resolutiefondsen zoals in deze mededeling beschreven, zullen naar verwachting niet die omvang bereiken omdat het doel van een resolutiefonds er juist in bestaat ervoor te zorgen dat overheidsinterventie om banken te redden overbodig wordt. Van belang is volgens de Commissie dat een kader voor crisisbeheersing moet waarborgen dat alle verliezen in de context van een bankfaillissement eerst en vooral door de aandeelhouders, houders van achtergestelde schuld en concurrente schuldeisers worden gedragen alvorens resolutiefondsen beschikbaar kunnen worden gesteld. De Commissie zal na verdere gedetailleerde kwantitatieve analyse en uitgebreide effectbeoordeling een standpunt innemen over het passende streefplafond voor de fondsen. De voorbeelden in kader 3 dienen ter illustratie en vormen een spectrum van mogelijke streefgroottes op basis van recente initiatieven.

KADER 3: Kostenplaatje van recente initiatieven om fondsen op te richten

Sommige landen hebben reeds het besluit genomen om banken aan heffingen te onderwerpen die expliciet tot doel hebben specifieke fondsen op te richten. Het precieze doel van die fondsen alsook het kostenplaatje verschillen evenwel:

- In Duitsland zijn voorstellen in voorbereiding voor een in een stabiliteitsfonds te storten systemische bankenheffing om maatregelen ingevolge een speciaal resolutiestelsel te financieren. De opzet van de heffing, de omvang van het fonds en de wijze waarop de fondsen moeten worden belegd en gebruikt, moeten nog worden uitgewerkt, maar de heffing kan naar schatting ongeveer 1 miljard euro per jaar opleveren.

- Zweden heeft onlangs een "stabiliteitsfonds" voor banken opgericht waarvan het doel de financiering is van maatregelen om het risico op ernstige verstoring van het financiële systeem in Zweden tegen te gaan¹⁴. Het streefpercentage van het fonds is 2,5 procent van het bbp in 15 jaar. Het zal worden opgebouwd op basis van een door banken en andere kredietinstellingen betaalde stabiliteitsheffing van 0,036 procent per jaar op bepaalde passivabestanddelen van de instelling (exclusief eigen vermogen en bepaald schuld papier van lagere rangorde).

- Het IMF heeft aangegeven¹⁵ dat, afhankelijk van het relatieve belang van de financiële sector op basis van vroegere crisiservaringen bij benadering 2 à 4 procent van het bbp zou moeten volstaan voor de voorziening van resolutiefondsen (dit stemt overeen met de directe kosten van de lopende bankcrisis).

In een aantal lidstaten zijn depositogarantiestelsels reeds met de financiering van de overdracht van deposito's van de failliet gaande entiteit belast¹⁶. De Commissie gelooft dat het gebruik van depositogarantiefondsen voor resolutiedoeleinden beperkt moet zijn tot het bedrag dat nodig zou zijn geweest om gedekte deposito's uit te betalen. Kosten die deze limiet overschrijden, moeten door resolutiefondsen worden gedragen. Bij de opzet van systemen is tevens voorzichtigheid geboden om overlapping te voorkomen.

4.3. Het bestuur van resolutiefondsen voor banken

Aangezien de omvang van een resolutiefonds voor banken in de meeste economieën waarschijnlijk significant zal zijn, zijn de bestuursregels voor zulk een fonds van het grootste belang. De bijdragen van banken ter dekking van de kosten van toekomstige resolutie kunnen aan de algemene begroting of aan een fonds worden toegewezen. Sommige lidstaten vinden het mogelijk attractief deze bijdragen te gebruiken om hun overheidstekort te verminderen. Op langere termijn kan, als geen specifieke resolutiefondsen worden opgericht, dit ertoe leiden dat, mochten zich nieuwe crises voordoen, de financiële sector in grotere mate van overheidsmiddelen afhankelijk is en kan het moral hazard-probleem in verband met instellingen die "te groot zijn om failliet te gaan" scherper worden. Voorts blijft steeds het

¹⁴ Hun opdracht is breder opgevat dan die van de door de Commissie beschreven "resolutiefondsen".

¹⁵ A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector, tussentijds verslag voor de G-20, april 2010.

¹⁶ Er zijn een aantal voorbeelden van ordelijke bankfaillissementen met behulp van het depositogarantiestelsel tijdens de recente financiële crisis. Hieruit blijken de potentiële kosten in verband met het faillissement van kleine en middelgrote banken (bijvoorbeeld Dunfermline Building Society 1,5 miljard pond, Bradford & Bingley 14 miljard pond).

risico bestaan dat in de algemene begroting gestorte bijdragen mettertijd een andere bestemming krijgen.

De Commissie stelt zich dan ook op het standpunt dat resolutiefondsen voor banken gescheiden van de nationale begroting dienen te blijven en uitsluitend ter dekking van resolutiekosten bestemd mogen zijn.

Uit praktische overwegingen moet het beheer van resolutiefondsen voor banken opgedragen worden aan autoriteiten die belast zijn met resolutie van financiële entiteiten en die als onafhankelijke uitvoerende instantie optreden. Bij de toekenning van nieuwe bevoegdheden voor de toewijzing van fondsen dienen de verantwoordelijkheden duidelijk te worden afgelijnd. Functionele onafhankelijkheid van de overheid zou ervoor zorgen dat de fondsen strikt voor de betaling van resolutiemaatregelen worden gereserveerd. De bestuursregelingen zullen moeten worden uitgewerkt. In dat verband zijn met name drie vragen relevant voor het beheer van een fonds:

i) hoe moet het verzamelde geld worden aangehouden? ii) onder welke voorwaarden moeten de fondsen voor de resolutie van banken worden gebruikt? iii) hoe moet de besluitvorming over de toewijzing van door fondsen te betalen kosten bij grensoverschrijdende resolutie gebeuren?

i) De fondsen moeten belegd worden in een geografisch goed gediversifieerde portefeuille van zeer liquide niet-bancaire activa met een laag krediet- en marktrisico en op een wijze dat de reële economie wordt ondersteund.

ii) Met betrekking tot het gebruik van de fondsen is de Commissie voornemens een geharmoniseerd kader voor resolutie in te stellen dat gericht moet zijn op het vermijden van verschillen die voortvloeien uit de wijze waarop nationale autoriteiten resolutiebevoegdheden en –instrumenten toepassen, waardoor concurrentieverstoring wordt beperkt. Dit zal bepalend zijn voor het moment en de wijze waarop resolutiefondsen kunnen worden gebruikt.

iii) Met betrekking tot regelingen in geval van grensoverschrijdende resolutie is de Commissie voornemens met voorstellen te komen om duidelijke regels vast te stellen over de wijze waarop coördinatie zou moeten plaatsvinden. Centraal in deze regelingen kunnen colleges staan waaraan autoriteiten deelnemen die belast zijn met resolutie met het oog op het nemen van gezamenlijke besluiten betreffende de voorbereiding voor de resolutie van een grensoverschrijdende bankgroep onder toezicht van een entiteit zoals de toekomstige Europese Bankautoriteit als door de Commissie voorgesteld. In verband met dergelijke resolutieplannen, gebaseerd op bij wet vast te stellen duidelijke beginselen, zouden onder meer de wijze waarop de lasten eerlijk zouden kunnen worden verdeeld en de verdeling van de kosten onder privaat gefinancierde resolutiefondsen worden besproken.

Ten slotte zullen bij het gebruik van resolutiefondsen voor banken **de EU-staatssteunregels moeten worden gerespecteerd**. Bij de vaststelling van de operationele aspecten van resolutiefondsen zal naar behoren met potentiële staatssteunimplicaties rekening moeten worden gehouden. Interventies waarbij gebruik van resolutiefondsen wordt gemaakt, zullen aldus moeten gebeuren op een wijze waardoor met name steunverleningstype, passende lastenverdeling en vermijding van onbehoorlijke concurrentieverstoring gemakkelijker bij de verenigbaarheidstoets kunnen worden meegewogen.

5. VOLGENDE STAPPEN

Deze mededeling is een bijdrage tot de discussies over heffingen en resolutiefondsen die in de context van de komende G20-bijeenkomsten zullen plaatsvinden. Het is belangrijk – binnen de EU en globaal – over deze aangelegenheden zo snel mogelijk tot een breed akkoord over algemene principes en beleidslijnen te komen om te voorkomen dat zich uiteenlopende nationale benaderingen ontwikkelen.

De Commissie nodigt de Europese Raad van 17 juni 2010 uit de beginselen en de in deze mededeling voorgestelde weg te bevestigen en de EU-vertegenwoordigers in de G20 uit te nodigen deze op de komende ontmoetingen te verdedigen.

Als volgende stap bij het creëren van een algemeen crisispreventie- en –beheersingskader zal de Commissie in oktober 2010 een mededeling presenteren waarin een routekaart en haar bredere en gedetailleerde plannen voor de ontwikkeling van een nieuw crisisbeheersingskader worden uiteengezet, inclusief verdere beoordeling van de levensvatbaarheid van instrumenten om ervoor te zorgen dat crediteuren in een vroeg stadium aan een resolutie (bijvoorbeeld door middel van haircuts van crediteuren) bijdragen. **De Commissie is voornemens begin 2011 wetgevingsvoorstellen voor crisisbeheersing en resolutiefondsen vast te stellen.**