



Brussel, 11.10.2017
COM(2017) 592 final

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

over de voltooiing van de bankenunie

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

over de voltooiing van de bankenunie

“Democratie betekent compromissen sluiten. Met het juiste compromis wint uiteindelijk iedereen. Een meer verenigde Unie betekent dat we compromissen niet moeten zien als iets negatiefs, maar als de kunst om verschillen te overbruggen. De democratie kan zonder compromissen niet functioneren. Europa kan zonder compromissen niet functioneren.”

Jean-Claude Juncker, toespraak over de Staat van de Unie, 13 september 2017

1. Achtergrond en doelstellingen

Zoals voorzitter Juncker in zijn toespraak over de Staat van de Unie op 13 september 2017 heeft beklemtoond¹, moet de bankenunie worden voltooid, wil zij haar volledige potentieel waarmaken als onderdeel van een sterke Economische en Monetaire Unie (EMU). Samen met de kapitaalmarktenunie (KMU) zal een voltooide bankenunie bijdragen tot een stabiel en geïntegreerd financieel stelsel in de Europese Unie en de Economische en Monetaire Unie beter bestand maken tegen negatieve schokken, doordat grensoverschrijdende particuliere risicodeling aanzienlijk wordt vergemakkelijkt en de behoefte aan publieke risicodeling vermindert.

Deze aangelegenheid kan rekenen op brede steun en consensus in de Europese Unie. In de *conclusies over een routekaart voor de voltooiing van de bankenunie* van juni 2016 (hierna de “routekaart van de Raad van 2016” genoemd) en in het *jaarverslag over de bankenunie* van maart 2016² hebben zowel de Raad als het Europees Parlement bevestigd dat de bankenunie belangrijk is en voltooid moet worden.

Het politieke momentum – vooral in de vorm van de uitnodiging van voorzitter Tusk aan de Eurotop in inclusieve vorm in december – mag niet worden gemist en deze op grote schaal gedeelde ambitie moet worden omgezet in concrete maatregelen ter voltooiing van de bankenunie in 2019, waartoe reeds werd opgeroepen in het *verslag van de vijf voorzitters van 2015*³ en in de *discussienota over de verdieping van de Economische en Monetaire Unie* (hierna “de discussienota over de Economische en Monetaire Unie” genoemd)⁴.

In de financiële crisis en de staatsschuldcrisis van het afgelopen decennium in de Europese Unie bleek het onvoltooid economisch en financieel kader van de Europese Unie geen dam te kunnen opwerpen tegen onhoudbaar beleid tijdens de jaren van hoogconjunctuur. Evenmin konden negatieve schokken doeltreffend worden opgevangen tijdens de daaropvolgende macro-economische correctiefase. Zo brachten de crises een onheilzame band tussen nationale banksectoren en hun overheden aan het licht – de zogenaamde neerwaartse spiraal. De bankenunie werd opgericht om deze band te verbreken en te voorkomen dat belastingbetalers noodlijdende banken moeten redden.

Gemeenschappelijk toezicht, crisisbeheer en een depositogarantie zullen hechtere financiële integratie in de hand werken, die wordt geschraagd door een stabiel financieel systeem. Dit zal de financiële stabiliteit versterken, zowel binnen de aan de bankenunie deelnemende

¹ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2017_nl: “Als het de bedoeling is dat alle banken in Europa volgens dezelfde regels en onder hetzelfde toezicht opereren, dan moeten wij alle lidstaten aanmoedigen zich bij de bankenunie aan te sluiten. We moeten de risico’s terugdringen die in de bankenstelsels van sommige lidstaten nog bestaan. De bankenunie kan slechts functioneren als risicobeperking en risicodeling hand in hand gaan. Zoals iedereen weet, kan dat alleen als wordt voldaan aan de voorwaarden die de Commissie in november 2015 heeft voorgesteld. Om een gemeenschappelijk depositoverzekeringstelsel op touw te zetten, moet iedereen eerst zijn nationale huiswerk hebben gemaakt.”.

² Zie EP, bankenunie – jaarverslag 2016, te vinden op <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2017-0041+0+DOC+PDF+V0//EN>.

³ Het verslag van de vijf voorzitters: de voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie, 2015, te vinden op: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_nl.pdf.

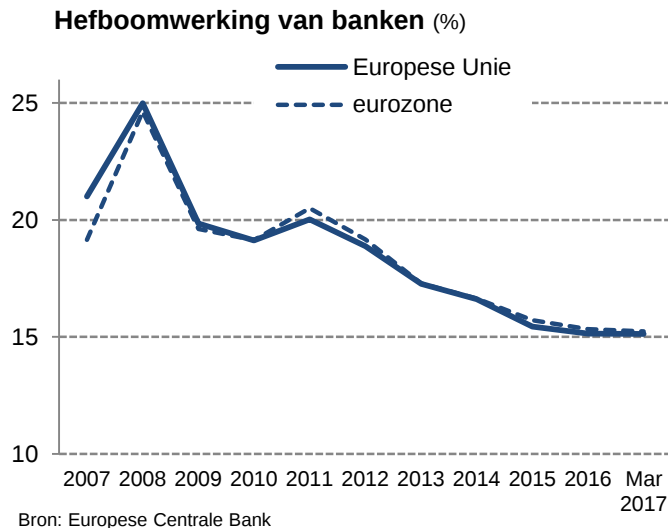
⁴ COM(2017) 291 van 31 mei 2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/publications/reflection-paper-emudeepening-economic-and-monetary-union_en.pdf.

lidstaten als in de Europese Unie als geheel. Een stabielere banksector betekent uiteindelijk ook meer financieringsmogelijkheden voor alle soorten ondernemingen en meer banen en groei voor de Europese burgers. Grotere financiële integratie is ook essentieel voor een ruimere keuze van diensten tegen lagere prijzen. Om de voordelen van integratie tastbaar te maken voor de Europese burgers, zoals uiteengezet in het Actieplan voor financiële diensten⁵, overweegt de Commissie ook om wijzigingen voor te stellen in de verordening grensoverschrijdende betalingen⁶ om de kosten van grensoverschrijdende banktransacties in alle valuta's van de Europese Unie te verlagen.

Het vooruitzicht dat meer lidstaten tot de bankenunie en de eurozone zullen toetreden, maakt de voltooiing van de bankenunie nog urgenter. Een Economische en Monetaire Unie die zowel economisch als financieel stabiel, en tevens aantrekkelijk is voor andere, niet-deelnemende lidstaten, is een belangrijk instrument ter bevordering van de ruimere economische en financiële stabiliteit, en dus voor de verwezenlijking van de doelstelling van de Europese Unie om het leven van de Europese burgers te verbeteren. In dit verband is de Commissie verheugd over de besprekingen in Denemarken, Zweden en Bulgarije over de mogelijkheid om zich bij de bankenunie aan te sluiten. Om dat proces te faciliteren, moeten alle institutionele en regelgevende elementen van de bankenunie zo snel mogelijk tot stand worden gebracht. Verscheidene belangrijke onderdelen van de bankenunie zijn reeds verwezenlijkt: ten eerste, het gemeenschappelijk rulebook, met een geheel van geharmoniseerde prudentiële voorschriften die kredietinstellingen in de interne markt moeten naleven. De bankenunie kent een stevige verankering met deze basis, die van toepassing is in alle lidstaten. Ten tweede verloopt het toezicht op alle banken in de Europese Unie volgens dezelfde normen, waarbij de belangrijkste banken in de eurozone onder centraal toezicht staan van de Europese Centrale Bank (ECB) in haar hoedanigheid van toezichthouder in het kader van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM). Ten derde kunnen banken in het geval van een faillissement centraal en volgens dezelfde normen worden afgewikkeld binnen het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM), dat wordt ondersteund door een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (GAF). De invoering van deze nieuwe structuur voor de bankenunie ging gepaard met een uitgebreide doorlichting van de kwaliteit van de activa, stresstests en herkapitalisaties van deelnemende banken in 2014. Bijgevolg is het institutioneel en regelgevingskader voor Europese banken grondig versterkt, hetgeen de risico's in het bankwezen in aanzienlijke mate heeft ingeperkt. In de afgelopen paar jaar zijn de kapitalisatieniveaus van banken sterk gestegen: de verlaagde hefboomratio van banken in de hele Europese Unie en de eurozone is wellicht het beste bewijs dat de banksector thans robuust is en de door Europa voorgestelde en vastberaden uitgevoerde toezichthoudende en regelgevende hervormingen heeft geïnternaliseerd.

⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, actieplan inzake financiële diensten voor de consument: betere producten, meer keuze, COM/2017/0139 final.

⁶ Verordening (EG) nr. 924/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende grensoverschrijdende betalingen in de Gemeenschap en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 2560/2001 (PB L 266 van 9.10.2009, blz. 11).



De tot nu toe opgedane ervaring lijkt erop te wijzen dat de voltooide onderdelen van de bankenunie goed functioneren. Vandaag publiceert de Commissie haar eerste beoordeling van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme, waaruit blijkt dat de invoering ervan over de hele lijn een succes was. Ook het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme is operationeel en heeft met succes zijn eerste bank afgewikkeld, zonder kosten voor de belastingbetalers. Dit toont aan dat het nieuwe systeem een bank efficiënt en in zeer korte tijd kan afwickelen en tegelijkertijd verschillende opties voor crisisbeheer mogelijk maakt, zoals voorzien in het wettelijk kader. Daardoor kan rekening worden gehouden met de specifieke situatie van individuele banken, hetgeen niet onbelangrijk is omdat delen van de banksector in de EU nog steeds kampen met significante problemen uit het verleden en niet alle elementen van de bankenunie volledig operationeel zijn.

De ervaring met recente gevallen zal alle betrokken actoren helpen bij het verder verbeteren van de praktische toepassing van de regels van de Europese Unie en het functioneren van het systeem. Het betreft hier bijvoorbeeld de praktische regelingen voor samenwerking en uitwisseling van informatie tussen alle bij vroegtijdige interventie en afwikkeling betrokken Europese en nationale instanties, de procedures op grond waarvan wordt besloten of een bank al dan niet failliet gaat of failliet zal gaan en het gebruik van doorlichtingen van de kwaliteit van de activa om te bepalen of de voorwaarden voor preventieve herkapitalisatie zijn vervuld. Ook moeten er snel passende passiva worden gevonden die in aanmerking komen voor bail-in (in de vorm van een minimumvereiste voor eigen middelen en in aanmerking komende passiva (MREL)), hetgeen cruciaal is om de afwikkeling van niet-levensvatbare noodlijdende banken te bevorderen en hetgeen in de huidige marktomstandigheden verder kan worden geconsolideerd. Het betreft ook de vraag hoe ervoor te zorgen dat de nodige liquiditeit beschikbaar is vóór en na afwikkeling, zodat, in het laatste geval, de meest geschikte afwikkelingsinstrumenten worden toegepast, zelfs wanneer zich niet meteen een particuliere koper voor een faillerende bank aandient. De huidige ervaring met het kader van de bankenunie toont aan hoe belangrijk het is dat financiële instrumenten die in een bankencrisis waarschijnlijk verlies lijden, worden aangehouden en dat verliezen worden gedragen door particuliere investeerders die voldoende geïnformeerd zijn om te beseffen wat de risico's inhouden.

Hoewel de relevante actoren op korte termijn een aantal praktische verbeteringen kunnen doorvoeren, kunnen andere kwesties enkel ten volle worden aangepakt zodra de overeengekomen elementen van de bankenunie volledig zijn ingevoerd en de bankenunie is voltooid.

In deze context is een Europees depositogarantiestelsel (EDIS) nog steeds een ontbrekend puzzelstuk. Alle deposanten in de bankenunie moeten hetzelfde niveau van bescherming genieten. Op deze manier zou het Europees depositogarantiestelsel de stabiliteit in de banksector schragen door te voorzien in een sterke en uniforme verzekeringsdekking voor alle deposanten, waar zij zich ook bevinden in de bankenunie.

Ook heeft de bankenunie nog geen doelmatig gemeenschappelijk vangnet. Nu bijna vier jaar geleden, in 2013, waren de lidstaten het eens geworden over de invoering van een dergelijk vangnet voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds⁷. Dat moet nu operationeel worden om de algehele geloofwaardigheid van het kader voor de afwikkeling van banken in de bankenunie te versterken. Het is essentieel dat maatregelen van de gemeenschappelijke afwikkelingsraad het absolute vertrouwen van alle betrokken partijen genieten om de belangrijkste doelstellingen van afwikkeling te kunnen verwezenlijken: de financiële stabiliteit vrijwaren en de kosten voor de belastingbetalers tot een minimum beperken. Samen met de toepassing van andere afwikkelingsinstrumenten (d.w.z. bail-in, de beschikbaarheid van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds) moet toegang tot een gemeenschappelijk vangnet als laatste redmiddel dienen om dat vertrouwen te creëren. Dit kan bijvoorbeeld door gemeenschappelijke financiering te gebruiken in combinatie met de instrumenten van de Europese Centrale Bank om liquiditeitstekorten op te vangen en door meer tijd in te lassen om in een specifieke situatie op zoek te gaan naar de beste overnemer voor een bank.

Ondanks belangrijke vorderingen moeten tegelijk inspanningen worden geleverd om het risico verder te beperken en het risicobeheer in banken te verbeteren, zoals benadrukt door voorzitter Juncker in zijn toespraak over de Staat van de Unie op 13 september 2017. De bankenunie kan slechts functioneren wanneer risicobeperking en risicodeling hand in hand gaan. Momenteel wordt door het Europees Parlement en de Raad beraadslaagd over een aantal initiatieven met het oog op het bereiken van deze doelstelling: in november 2016 heeft de Commissie een alomvattend wetgevingspakket van risicobeperkende maatregelen aangenomen om de veerkracht van Europese banken verder te versterken⁸. Over sommige van die maatregelen onderhandelen het Europees Parlement en de Raad via een spoedprocedure.

Ondanks de vooruitgang op het gebied van risicobeperking staat de bankenunie nog in de kinderschoenen. Vele risico's die nu zichtbaar zijn op de balans van de banken, dateren van vóór de oprichting van de bankenunie, toen toezicht en afwikkeling nog een uitsluitend nationale verantwoordelijkheid waren. Deze last uit het verleden moet op overtuigende wijze worden aangepakt, wil de Europese Unie zo snel mogelijk de bankenunie voltooien. Een van de blijvende uitdagingen is ervoor zorgen dat de sinds kort dalende trend bij het hoge aantal

⁷ Zie de conclusies van de Raad Economische en Financiële Zaken van 18 december 2013, 8 december 2015 en 17 juni 2016.

⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_nl.htm. Verdere initiatieven van de Commissie zijn gericht op veerkrachtige en afwikkelbare marktinfrastructuren, met name met betrekking tot centrale tegenpartijen, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0856>, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52017PC0331>.

niet-renderende leningen in delen van de banksector blijft aanhouden. Er zijn al veel resultaten geboekt dankzij marktwerking en regelgeving. De concurrentiepositie van sommige Europese banken en hun vermogen om geld te lenen aan de economie is echter verstoord. De Commissie zal dit proces blijven ondersteunen via de vaststelling van verdere maatregelen om het percentage niet-renderende leningen te verlagen. De risico's in het Europese bankwezen moeten ook verder worden beperkt door de band tussen banken en hun "thuisland" nog losser te maken, hetgeen van meet af aan één van de belangrijkste doelstellingen van de bankenunie was. Nu het toezicht op en de afwikkeling van grote en systeemrelevante banken centraal en niet langer op nationaal niveau wordt uitgevoerd, kan de band tussen banken en overheden nog verder worden verzwakt door banken te helpen bij het geografisch spreiden van hun beleggingen in staatsobligaties, waardoor de particuliere sector meer grensoverschrijdende risico's op zich zou nemen. Terwijl de bankenunie bijdraagt tot grotere financiële stabiliteit, zal zij naar verwachting ook economische voordelen genereren door meer integratie van de Europese banksector en door geografisch gediversifieerde allocatie van activa. Te dien einde zal de Commissie blijven werken aan het verdiepen van de bankenunie met de bedoeling deze als één rechtsgebied te erkennen.

In de mededeling van de Commissie "Naar de voltooiing van de bankenunie" (hierna "de mededeling van de Commissie van 2015" genoemd) en de routekaart van de Raad van 2016⁹ worden de belangrijkste stappen aangegeven en, waar nodig, heeft de Commissie in 2015 en 2016 wetgevingsvoorstellen gepresenteerd. Nu is het aan het Europees Parlement en de lidstaten om politieke verantwoordelijkheid te nemen en overeenstemming te bereiken over de noodzakelijke rechtshandelingen om de bankenunie te voltooien in 2019.

Als de leiders van de Europese Unie het komende jaar collectief verzuimen voldoende daadkracht en ambitie aan de dag te leggen, ingegeven door de politieke agenda, is het risico reëel dat de Europese Unie jarenlang verstoken zal blijven van een voltooide bankenunie, en dat het proces van risicobeperking en risicodeling zal lijden onder dat gebrek aan ambitie. De huidige dynamiek, volgend op de toespraak over de Staat van de Unie, moet worden aangewend om dat scenario af te wenden. Om de schokken beter op te vangen via particuliere kanalen in de Economische en Monetaire Unie moet de Europese Unie een win-win-evenwicht vinden, met een hoog niveau van ambitie voor zowel risicobeperking als risicodeling.

In deze mededeling wordt gepoogd een ambitieuze, maar realistische koers uit te zetten voor de wijze waarop een overeenkomst over de voltooiing van de bankenunie kan worden bereikt, op basis van de bestaande toezeggingen van de Raad. Voortbouwend op de reeds aanzienlijke vooruitgang moeten de nodige maatregelen ter voltooiing van de bankenunie vóór eind 2018 worden overeengekomen, terwijl de volwaardige toepassing van bepaalde elementen meer tijd zal kosten en geleidelijk kan gebeuren.

De Commissie zal in december 2017 met een omvattend pakket maatregelen komen ter versterking van de Economische en Monetaire Unie. Een krachtig engagement en doortastende maatregelen om de bankenunie te voltooien, zoals uiteengezet in deze mededeling, maken integraal onderdeel uit van deze inspanningen.

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/06/17-conclusions-on-banking-union/>

2. Risicobeperking door het bankenpakket van november 2016

Routekaart van de Raad van 2016	Stand van zaken	Volgende stappen
a. Wijzigingen voorstellen in het wetgevingskader om uitvoering te geven aan het totale verliesabsorberend vermogen (TLAC) en het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva. De Raad zal trachten te zorgen voor consistente regels en passende bedragen voor buffers om een bail-in mogelijk te maken, die bijdragen tot een efficiënt en ordelijk afwikkelingsproces overeenkomstig de richtlijn herstel en afwikkeling van banken (BRRD) voor alle kredietinstellingen waarvoor een bail-in de gevalideerde afwikkelingsstrategie zou vormen. b. Een voorstel doen voor een gemeenschappelijke aanpak van de rangorde van bankcrediteuren om in geval van afwikkeling de rechtszekerheid te vergroten. c. Wijzigingen voorstellen in de richtlijn kapitaalvereisten/ de verordening kapitaalvereisten IV in het kader van een algehele evaluatie, die zou leiden tot: i. de harmonisatie of verdere specificatie van keuzemogelijkheden en nationale manoeuvreerruimte, hetgeen ook zou kunnen bijdragen tot de doelstelling om de financiële markten minder versnipperd te maken; ii. de uitvoering en voltooiing van de resterende Bazel-hervormingen, waaronder de invoering van een hefboomratio van mogelijk meer dan 3 % voor systeembanken, en de invoering van een netto stabiele financieringsratio.	Momenteel wordt onderhandeld over een wetgevingsvoorstel, dat alle in de routekaart van de Raad van 2016 aangegeven maatregelen omvat. De Europese Centrale Bank heeft de keuzemogelijkheden en nationale manoeuvreerruimte in de richtlijn kapitaalvereisten/de verordening kapitaalvereisten, naast het wetgevingsvoorstel, aan een omvattende harmonisatie onderworpen.	Uiterlijk medio 2018 een overeenkomst tussen de medewetgevers over het wetgevingsvoorstel.

Met het in november 2016 door de Commissie voorgestelde bankenpakket zullen vele doelstellingen van de routekaart van de Raad van 2016 inzake verdere risicobeperking in de banksector worden verwezenlijkt. Dit pakket, waarover momenteel wordt beraadslaagd in het Europees Parlement en de Raad, bouwt voort op de bestaande regels van de Europese Unie

voor banken en vervolledigt de regelgevingsagenda van na de crisis door ervoor te zorgen dat het regelgevingskader een oplossing biedt voor bestaande uitdagingen voor de financiële stabiliteit en dat banken tegelijkertijd de reële economie kunnen blijven ondersteunen. De voorstellen van de Commissie¹⁰ houden een versterking in van de regels van de Europese Unie op grond waarvan banken buffers met, indien nodig, voor bail-in in aanmerking komende passiva moeten aanleggen, door uitvoering te geven aan de norm van het totaal verliesabsorberend vermogen van de Raad voor Financiële Stabiliteit en deze te verwerken in de bestaande regels voor het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva; ook moet worden voorzien in geharmoniseerde regels om de positie te bepalen van schuldinstrumenten die in aanmerking komen voor de buffers van het totale verliesabsorberend vermogen/het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva in de rangorde van bankcrediteuren. De recente ervaring leert ook hoe belangrijk het is dat banken passende buffers van passiva hebben – beschikbaar voor bail-in – die worden aangehouden door beleggers met gedegen kennis van de betrokken risico's, om crises te kunnen beheersen zonder gevolgen voor de financiële stabiliteit en zonder dat de belastingbetaler in eerste instantie de kosten moet dragen. De voorstellen van de Commissie voorzien tevens in geharmoniseerde regels voor de toepassing van moratoriuminstrumenten door toezichthouders en afwikkelingsautoriteiten om banken te stabiliseren, hetgeen op basis van recente ervaringen even belangrijk is gebleken. Bovendien worden met de door de Commissie voorgestelde wijzigingen de regels inzake beloningen geharmoniseerd, die volgens bevindingen¹¹ het nemen van buitensporige risico's tegenwerken en beloningen beter afstemmen op de geleverde prestaties en aldus bijdragen tot meer financiële stabiliteit.

Ten slotte wordt in het bankenpakket voorgesteld een aantal internationale normen toe te passen, waaronder de invoering van een hefboomratio en een netto stabiele financieringsratio. De Commissie blijft hameren op nauwe internationale samenwerking op het gebied van bankregelgeving, alsook op de toepassing van overeengekomen normen, en volgt de tenuitvoerlegging daarvan in andere rechtsgebieden nauwgezet op.

De Commissie beseft dat haar voorstellen op grond waarvan toezichthouders naar eigen inzicht kunnen afzien van bepaalde vereisten voor dochterondernemingen van grensoverschrijdende groepen – een logische stap binnen de bankenunie en de interne markt – door een aantal lidstaten niet met open armen worden ontvangen. De Commissie is bereid een constructieve discussie over dit onderwerp aan te gaan om een oplossing te vinden die de voordelen van dit voorstel handhaaft en op passende wijze rekening houdt met de behoefte aan een evenwicht tussen land van herkomst en land van ontvangst.

Met het oog op gezwinde vooruitgang en een zo snel mogelijke goedkeuring worden het Europees Parlement en de Raad aangespoord om het duidelijk afgebakende toepassingsgebied van het pakket te handhaven. Andere onopgeloste kwesties die buiten het toepassingsgebied van het pakket vallen, kunnen worden meegenomen in latere wetgevingsherzieningen, na afloop van de onderhandelingen over het bankenpakket van 2016.

¹⁰ Naast de elementen die worden genoemd in de routekaart van de Raad van 2016, bevatten de voorstellen van de Commissie ook nieuwe regels op het gebied van marktrisico, tegenpartijkredietrisico, grote blootstellingen en blootstellingen met betrekking tot centrale tegenpartijen (ctp's).

¹¹ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, beoordeling van de beloningsregels uit hoofde van Richtlijn 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 575/2013, COM(2016) 510 final.

3. Naar een Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS)

Routekaart van de Raad van 2016	Stand van zaken	Volgende stappen
Het constructieve werk op technisch niveau voortzetten. De onderhandelingen op politiek niveau gaan van start zodra voldoende vooruitgang is geboekt met de maatregelen voor risicobeperking.	De technische werkzaamheden zijn al aan de gang, maar de politieke vooruitgang blijft beperkt.	Nu moeten politieke onderhandelingen worden aangevat met het oog op een zo spoedig mogelijk akkoord in de loop van 2018.

In het verslag van de vijf voorzitters van 2015 wordt een Europees depositoverzekeringstelsel omschreven als een essentiële stap naar de voltooiing van de bankenunie. Daarnaast worden het verzekeren van de stabiliteit van het bankwezen van de Europese Unie en het functioneren van de interne markt voor bankdiensten in de *discussienota over de Economische en Monetaire Unie* een blijvende prioriteit genoemd. Door deposanten minder kwetsbaar te maken voor grote lokale schokken (waarvoor nationale depositogarantiestelsels minder financiële middelen beschikbaar hebben) en de band tussen banken en hun nationale overheid losser te maken, zou een Europees depositoverzekeringstelsel de bankenunie beter bestand maken tegen toekomstige financiële crises door te voorzien in een sterke en uniforme verzekeringsdekking voor alle deposanten, waar zij zich ook bevinden in de bankenunie.

Het voorstel van de Commissie van november 2015¹² biedt een bijzonder complete oplossing om deze doelstellingen te verwezenlijken via de geleidelijke overdracht door de nationale depositogarantiestelsels, volgens een bepaald tijdschema (dat in 2017 van start had moeten gaan), van financiële middelen en van het beheer van uitbetalingen aan het Europees depositoverzekeringstelsel. Een dergelijk centraal fonds met verhoogde financiële capaciteit zou beter toegerust zijn om bankfaillissementen aan te pakken. Tegelijkertijd zou hiermee de slechte afstemming tussen, enerzijds, gecentraliseerd banktoezicht in de bankenunie en, anderzijds, nationale depositogaranties worden verholpen¹³.

Hoewel de Commissie grote ambitie blijft koesteren, is bij de beraadslagingen in het Europees Parlement en de Raad gebleken dat er geen overeenstemming bestaat over de structuur van het systeem in de eindfase (herverzekering, medeverzekering of volledige verzekering), het tijdschema voor de invoering van een dergelijk systeem en de uiteenlopende impact van problemen uit het verleden en morele risico's op de verschillende nationale bankstelsels. Zo worden vragen gesteld bij de noodzaak dat banken als op zichzelf staande instellingen solide genoeg moeten zijn, vooraleer de mogelijke last van bankfaillissementen in de bankenunie kan worden gedeeld.

¹² https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union/european-deposit-insurance-scheme_en.

¹³ Ook de effectenanalyse, te vinden op https://ec.europa.eu/info/publications/effects-analysis-european-deposit-insurance-scheme-edis_en.

De routekaart van de Raad van 2016 bevestigt dat de Raad de constructieve werkzaamheden op technisch niveau zou voortzetten en dat op politiek niveau onderhandelingen zouden beginnen zodra voldoende vooruitgang is geboekt ten aanzien van risicobeperkende maatregelen.

Twee jaar na de indiening van het – sindsdien ongewijzigd gebleven – voorstel voor een Europees depositoverzekeringssstelsel is het nu beslist tijd om vooruit te kijken, want zonder het Europees depositoverzekeringssstelsel blijft de bankenunie kwetsbaar voor toekomstige crises. Om een nieuwe impuls aan de onderhandelingen te geven, kunnen het Europees Parlement en de Raad, in het kader van de huidige onderhandelingen, overwegen het Europees depositoverzekeringssstelsel op meer gefaseerde wijze in te voeren, gelijklopend met de vooruitgang op het gebied van risicobeperking en het oplossen van problemen uit het verleden en beginnend met een beperktere herverzekeringsfase die geleidelijk zou overgaan in de medeverzekeringsfase.

In die eerste herverzekeringsfase zou het Europees depositoverzekeringssstelsel alleen liquiditeitsdekking en geen verliesdekking verstrekken.

In geval van het faillissement van een bank moeten nationale depositogarantiestelsels eerst hun eigen middelen aanspreken vóór een mogelijke interventie van het Europees depositoverzekeringssstelsel. Het Europees depositoverzekeringssstelsel zou alleen liquiditeit verschaffen aan de nationale depositogarantiestelsels (de facto een lening die volledig moet worden terugbetaald door de banksector) en zou in het eerste jaar (2019) tot 30 % van de behoefte aan liquiditeit dekken, in het tweede jaar (2020) 60 % en in het derde jaar (2021) 90 %¹⁴. De rest zou worden gedekt door nationale depositogarantiestelsels met de middelen die niet zijn overgedragen aan het Europees depositoverzekeringssstelsel tijdens deze fase of via achteraf te betalen bijdragen van banken. Door verliezen op nationaal niveau te laten dekken en door, indien nodig, liquiditeitssteun te verstrekken aan nationale stelsels, zou deze oplossing enerzijds vanaf het begin deposanten beschermen (waarvoor liquiditeit nodig is) en anderzijds rekening houden met problemen uit het verleden en morele risico's.

Het gezamenlijk depositoverzekeringsfonds, dat wordt beheerd onder auspiciën van de bestaande gemeenschappelijke afwikkelingsraad en wordt gefinancierd uit bijdragen van banken, zou geleidelijk worden ingesteld.

Een andere optie is de overgang aan het eind van de herverzekeringsfase naar de medeverzekeringsfase niet automatisch te maken, maar aan een aantal voorwaarden te koppelen. Om problemen in verband met risico's uit het verleden en morele risico's aan te pakken, kan het begin van de medeverzekeringsfase, en bijgevolg de toegang tot verliesdekking door het Europees depositoverzekeringssstelsel, worden onderworpen aan in een Commissiebesluit te beoordelen voorwaarden, waaronder een gerichte doorlichting van de kwaliteit van de activa om niet-renderende leningen en activa van niveau III¹⁵ aan te pakken, waarna de vastgestelde problemen worden verholpen (bv. verlagingen van de actieve portefeuille). Deze doorlichting van de kwaliteit van de activa zou moeten plaatsvinden tijdens de herverzekeringsfase (d.w.z. uiterlijk in 2022), om ervoor te zorgen dat risico's uit

¹⁴ Zie tabel 1.

¹⁵ Activa met een doorgaans zeer illiquide karakter, en de waardering ervan, kunnen niet aan de hand van waarneembare factoren, zoals marktprijzen of -modellen, worden vastgesteld.

het verleden vóór het begin van de medeverzekeringsfase worden verholpen binnen de banksectoren waar ze zijn ontstaan, op basis van de aanzienlijke vooruitgang die bij de aanpak van activa uit het verleden is geboekt en naar verwachting nog zal worden geboekt. De tweede fase zou pas beginnen wanneer deze voorwaarden zijn vervuld. Zo kan voor de activadoorlichting een drempel worden vastgesteld (bv. een bepaald niveau van niet-renderende leningen en activa van niveau III) waarna banken die de drempel niet halen, door de toezichthoudende autoriteiten worden verplicht voor deze problemen passende strategieën te ontwikkelen.

De maatregelen die de Commissie overweegt te nemen en de maatregelen in het Actieplan inzake niet-renderende leningen in Europa (zie deel 5) zullen de toepassing van deze individuele strategieën faciliteren.

Zodra deze voorwaarden zijn vervuld en de *medeverzekeringsfase* (tweede fase) is begonnen, zou het Europees depositoverzekeringssstelsel, naast volledige liquiditeitsdekking, ook geleidelijk verliezen gaan dekken, mits de voorwaarden nog steeds zijn vervuld. Wat de verliezen betreft, zouden nationale depositoverzekeringssstelsels en het Europees depositoverzekeringssstelsel gelijktijdig bijdragen vanaf de eerste euro verlies, volgens een geleidelijk oplopende verdeelsleutel, beginnend met een bijdrage van 30 % van het Europees depositoverzekeringssstelsel in het eerste jaar van de medeverzekeringsfase.

Dit zou een oplossing bieden voor problemen in verband met risico's uit het verleden en morele risico's en tegelijk zorgen voor een volledige liquiditeits- en verliesdekking door het Europees depositoverzekeringssstelsel in de eindfase. Elk initiatief tot verliesdekking door het Europees depositoverzekeringssstelsel zou dan afhangen van de inspanningen die lidstaten leveren om problemen uit het verleden te verhelpen, zou de betrokken lidstaten voldoende tijd geven om de nodige maatregelen te nemen en er, in de eindfase, voor zorgen dat het Europees depositoverzekeringssstelsel optimale bescherming biedt aan deposanten en tegelijk de financiële stabiliteit vrijwaart. Geen enkel nationaal systeem kan zich meten met een gemeenschappelijk fonds van de Europese Unie wanneer het gaat om risicoabsorptievermogen en het doorbreken van de band tussen overheids- en bankenschulden. Door het centrale beheer van middelen zouden ook gevallen van wanbetaling sneller en efficiënter worden aangepakt, waardoor crisissituaties beter kunnen worden opgevangen.

Tijdens de onderhandelingen over het voorstel voor een Europees depositoverzekeringssstelsel van 2015 zijn ook bepaalde aanvullende aspecten opgedoken in verband met sommige elementen van de keuzemogelijkheden en de manoeuvreerruimte in de richtlijn depositogarantiestelsels die ook kunnen worden opgenomen in het Europees depositoverzekeringssstelsel (bv. het toepassingsgebied van het Europees depositoverzekeringssstelsel, het streefniveau, het gebruik van middelen uit het depositoverzekeringssfonds voor alternatieve maatregelen). Deze kwesties moeten worden overwogen in het licht van het feit dat alle deelnemers in een gemeenschappelijk depositogarantiestelsel invloed zullen ondervinden van de manier waarop deze keuzemogelijkheden en manoeuvreerruimte worden gehanteerd. Daarom moet een evenwichtige oplossing worden gevonden die rekening houdt met specifieke nationale en regionale kenmerken, en die een gelijke behandeling garandeert van alle deelnemende banken die bijdragen aan het Europees depositoverzekeringssstelsel.

De Commissie is bereid om zo spoedig mogelijk actief overleg te plegen met het Europees Parlement en de Raad over de bovengenoemde punten, in het kader van de onderhandelingen over haar voorstel.

In de overgang naar de medeverzekeringsfase van het Europees depositoverzekeringssstelsel kan de coördinatie tussen de nationale depositogarantiestelsels nog verder worden verbeterd en kunnen de regels op coherenter wijze worden toegepast. De in 2014 aangenomen richtlijn depositogarantiestelsels¹⁶ heeft het functioneren van de nationale depositogarantiestelsels verbeterd en biedt meer bescherming aan depositanten dankzij een geharmoniseerde dekking van depositohouders in de gehele Europese Unie en een kortere termijn voor uitbetalingen. Zoals aangegeven in de mededeling van de Commissie van 2015, als begeleidend document bij het voorstel voor een Europees depositoverzekeringssstelsel, moeten de nationale depositogarantiestelsels gelijktijdig met de oprichting van het Europees depositogarantiestelsel worden geharmoniseerd om het correcte functioneren van dat stelsel te verzekeren¹⁷. Er zijn nog enkele grote verschillen tussen de lidstaten bij de tenuitvoerlegging van de regels in de richtlijn depositogarantiestelsels, bijvoorbeeld inzake de voorwaarden om deposito's onbeschikbaar te verklaren, de in aanmerking komende deposito's, de financiering van depositogarantiestelsels of het gebruik van middelen uit depositogarantiestelsels. Voor de bankenunie is meer harmonisatie van deze verschillen noodzakelijk, aangezien de stelsels zullen worden gefinancierd door middel van een gemeenschappelijk fonds waaraan alle banken in de bankenunie zullen bijdragen, terwijl meer harmonisatie ook de interne markt als geheel ten goede zal komen.

Ook moet de uitwisseling van informatie en instrumenten ter bevordering van de coördinatie tussen de nationale depositogarantiestelsels worden verbeterd aangezien de nationale bevoegde autoriteiten en depositogarantiestelsels onderling en met de gemeenschappelijke afwikkelingsraad – soms binnen zeer krappe termijnen – moeten coördineren, wil het Europees depositoverzekeringssstelsel goed kunnen functioneren. De door het Europees depositoverzekeringssstelsel aan de gemeenschappelijke afwikkelingsraad verleende bevoegdheden zijn niet van algemene aard, slaan niet op bepaalde aspecten met betrekking tot depositoverzekeringsactiviteiten die relevant zijn voor zijn taken (bv. het onbeschikbaar verklaren van deposito's) en zijn beperkt tot aan de bankenunie deelnemende lidstaten. Aanpassingen van de richtlijn depositogarantiestelsels zijn nodig om grensoverschrijdende interventies door dergelijke stelsels te vergemakkelijken, convergentie te bevorderen en de uitwisseling van informatie tussen nationale depositogarantiestelsels, bevoegde autoriteiten, de gemeenschappelijke afwikkelingsraad en de Europese Bankautoriteit (EBA) te verbeteren. De Europese Bankautoriteit, die belast is met de bescherming van de integriteit, de efficiëntie en het ordelijke functioneren van het bankwezen in elke lidstaat, krijgt de bevoegdheid om deze processen te ondersteunen en te bevorderen. Dit zal de depositobescherming binnen de interne markt verbeteren en, als uitvloeisel daarvan, het functioneren van het Europees depositoverzekeringssstelsel bevorderen. Betere samenwerking en uitwisseling van informatie tussen nationale autoriteiten en de depositogarantiestelsels van verschillende lidstaten, via de Europese Bankautoriteit, zal ook de interactie met de nationale depositogarantiestelsels en de nationale autoriteiten van niet aan de bankenunie deelnemende EU-lidstaten en het Europees

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-supervision-and-risk-management/managing-risks-banks-and-financial-institutions/deposit-guarantee-schemes_en.

¹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0587&from=EN>.

depositoverzekeringstelsel, evenals de toetreding van niet tot de eurozone behorende lidstaten tot het Europees depositoverzekeringstelsel vlotter doen verlopen.

Het dichtens van deze lacune zal ook de drie pijlers van de bankenunie (toezicht, afwikkeling en depositoverzekering) beter op elkaar afstemmen omdat in elke pijler een centrale instelling van de Europese Unie of een agentschap (de Europese Centrale Bank, de gemeenschappelijke afwikkelingsraad en het Europees depositoverzekeringstelsel) belast zal zijn met de uitvoering en een agentschap van de Europese Unie (de Europese Bankautoriteit) de nationale autoriteiten in hun respectieve domein zal coördineren.

Ten slotte zal de harmonisatie van bepaalde elementen van de nationale keuzemogelijkheden en manoeuvreerruimte, zoals vastgesteld in de richtlijn depositogarantiestelsels, de financiële versnippering mee verminderen en de coördinerende rol van het Europees depositoverzekeringstelsel en de Europese Bankautoriteit helpen vereenvoudigen.

4. Een kant-en-klaar vangnet voor de bankenunie

Routekaart van de Raad van 2016	Stand van zaken	Volgende stappen
Neemt nota van het voornemen van de lidstaten om in september 2016 met de werkzaamheden te beginnen, zodra alle deelnemende lidstaten de richtlijn herstel en afwikkeling van banken volledig hebben omgezet. Bevestigt dat het gemeenschappelijk vangnet uiterlijk aan het eind van de overgangperiode van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds, of sneller, afhankelijk van de voortgang met de risicobeperkende maatregelen, volledig operationeel moet zijn.	De technische werkzaamheden zijn in november 2016 aangevat.	De politieke onderhandelingen moeten tegen 2018 zijn afgerond.

Bij de oprichting van het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme hebben de lidstaten toegezegd een gemeenschappelijk vangnet voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds te ontwerpen, dat op de middellange termijn begrotingsneutraal zou zijn omdat de bijdragen zouden worden gerecupereerd uit inbreng van de banksector. Ook is overeengekomen dat het vangnet uiterlijk na tien jaar volledig operationeel moet zijn¹⁸.

¹⁸ Verklaring van de Eurogroep en de ministers van de Raad Economische en Financiële Zaken over het vangnet voor het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme, 18 december 2013.

Hoewel de Europese regelingen voor toezicht en afwikkeling de waarschijnlijkheid en de mogelijke gevolgen van bankfaillissementen aanzienlijk hebben gereduceerd, kan niet helemaal worden uitgesloten dat een beroep moet worden gedaan op een gemeenschappelijk budgettair vangnet ter versterking van de financiële capaciteit van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds om bankafwikkelingen in goede banen te leiden. De belangrijkste doelstelling van een dergelijk vangnet is vertrouwen creëren in het bankwezen door de geloofwaardigheid van de maatregelen van de gemeenschappelijke afwikkelingsraad te onderbouwen en ervoor te zorgen dat deze maatregelen het absolute vertrouwen van alle betrokken partijen genieten. Het vangnet zou, als laatste redmiddel, enkel worden gebruikt wanneer zou blijken dat de onmiddellijk beschikbare middelen van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds ontoereikend zijn voor kapitaal- of liquiditeitsdoeleinden.

Het is even belangrijk voldoende liquide middelen beschikbaar te houden voor systeembanken die problemen ondervinden bij afwikkeling, om te verzekeren dat depositohouders, andere belanghebbenden en de markt als geheel voldoende veerkracht bezitten. Met behoud van de beschikbare liquiditeit uit centralebanktransacties en in combinatie hiermee moet het mechanisme voldoende robuust zijn en voldoende capaciteit hebben om stakeholders van banken en de algehele markt te verzekeren dat het banken in slechte papieren mee van liquiditeit kan voorzien.

In de *discussienota over de Economische en Monetaire Unie* worden een aantal criteria opgesomd waaraan het vangnet moet voldoen om te kunnen worden ingeschakeld in geval van crisis: het moet een passende omvang hebben om zijn rol te kunnen vervullen; het moet op korte termijn kunnen worden geactiveerd, hetgeen van essentieel belang is in tijden van crisis; en het moet begrotingsneutraal zijn aangezien in het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme is bepaald dat de banksector mogelijke betalingen uit het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds moet terugstorten. Er mag geen ruimte blijven voor nationale overwegingen of segmentering. De financiële en institutionele structuur dient garant te staan voor volledige efficiëntie bij het verwezenlijken van de doelstellingen van het vangnet. In de *discussienota over de Economische en Monetaire Unie* wordt een kredietlijn van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) de meest doeltreffende optie genoemd.

Het is van even groot belang dat het vangnet gelijke rechten en plichten waarborgt voor alle deelnemende lidstaten van de bankenunie, of zij lid zijn van de eurozone of niet. Zo zal de bankenunie blijven openstaan voor de deelname van alle lidstaten, in beginsel en in de praktijk. Bovendien zou het bestaande concept van voorwaarden voor steun uit het Europees stabiliteitsmechanisme moeten worden aangepast voor de vangnetfunctie, aangezien prikkels voor de banken om prudent te handelen en waar nodig te hervormen in het kader van de bankenunie reeds verschaft worden via de instrumenten van het gemeenschappelijk rulebook, het gemeenschappelijk toezicht en de gemeenschappelijke afwikkeling.

Het gemeenschappelijk vangnet staat nu op stapel en in de routekaart van de Raad van 2016 is aangegeven dat het vangnet nog vóór het einde van de overgangsperiode operationeel zou kunnen zijn, mits vooruitgang wordt geboekt met de risicobeperkende maatregelen.

De Commissie blijft erop hameren dat het vangnet zo snel mogelijk operationeel moet worden. Tegen die achtergrond ondersteunt de Commissie de lopende werkzaamheden van de Task force gecoördineerde actie (TFCA) met betrekking tot een kredietlijn van het Europees

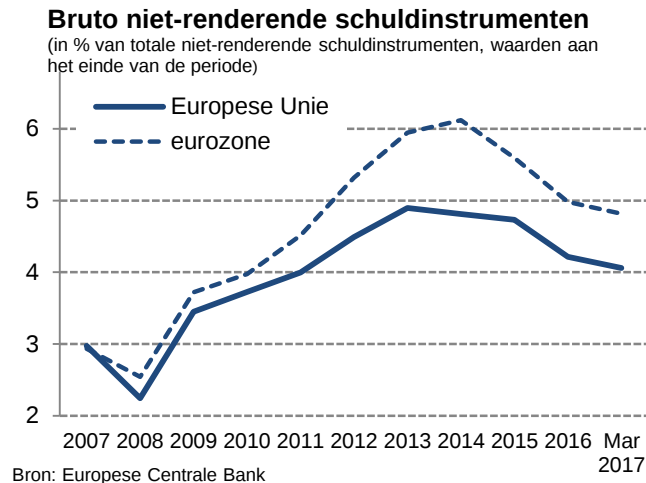
Stabiliteitsmechanisme, hetgeen als prioriteit moet worden behandeld. Deze werkstroom zal moeten worden afgestemd op het door de Commissie aangekondigde pakket voorstellen voor de verdieping van de Economische en Monetaire Unie, met daarin een voorstel om het Europees Stabiliteitsmechanisme om te vormen tot een Europees Monetair Fonds binnen het recht van de Unie. In die context is ook een efficiënt besluitvormingsproces nodig om het vangnet snel te kunnen inzetten in situaties waarin het als laatste redmiddel moet optreden.

5. Aanvullende nieuwe maatregelen: maatregelen tegen niet-renderende leningen

Routekaart van de Raad van 2016	Stand van zaken	Volgende stappen
Een wetgevingsvoorstel voor minimale harmonisatie op het gebied van het insolventierecht in het kader van de kapitaalmarktenunie, dat tevens kan dienen ter ondersteuning van inspanningen om de percentages niet-renderende leningen te verlagen.	Wetgevingsvoorstel voor een nieuwe aanpak van bedrijfsinsolventie is in onderhandeling ¹⁹ .	Eind 2018 een overeenkomst tussen de medewetgevers over het wetgevingsvoorstel.
		Uitvoering van het actieplan van de Raad inzake niet-renderende leningen van 2017.

Naast de geplande maatregelen in de routekaart van de Raad van 2016 ter voltooiing van de bankenunie werd tijdens het afgelopen jaar een aantal belangrijke aanvullende maatregelen overwogen die de risico's in de bankenunie nog verder zullen beperken. Sinds de goedkeuring van de mededeling van de Commissie van 2015 en de routekaart van de Raad van 2016 is almaar duidelijker geworden dat risicobeperking moet worden toegespitst op niet-renderende leningen. Niet-renderende leningen wegen op de rentabiliteit en de levensvatbaarheid van banken en beperken zo het vermogen van banken om te lenen en kunnen uiteindelijk de economische groei belemmeren. Het is een goed teken dat het percentage niet-renderende leningen afneemt. Zelfs in de meest getroffen lidstaten is het aantal niet-renderende leningen substantieel gedaald. Deze evolutie moet worden versneld en het ontstaan van nieuwe niet-renderende leningen moeten worden voorkomen.

¹⁹ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-48/proposal_40046.pdf.



Hoewel de lidstaten en de banken zelf primair verantwoordelijk zijn voor het aanpakken van niet-renderende leningen, is een combinatie van nationale en Europese inspanningen de beste manier om het aantal niet-renderende leningen te reduceren en te voorkomen dat in de toekomst nieuwe niet-renderende leningen op de balansen van banken verschijnen. Deze inspanningen kunnen voortbouwen op de aanzienlijke aandacht die al jaren uitgaat naar het wegwerken van niet-renderende leningen. Sinds het begin van de financiële crisis heeft de Commissie – via haar staatssteuntoezicht – banken gestimuleerd om hun probleemactiva te beheren en te verminderen via marktmechanismen in plaats van de lasten door te schuiven naar de belastingbetalers. In het geval van noodlijdende banken die hun levensvatbaarheid door deze probleemactiva bedreigd zagen, heeft de Commissie de lidstaten gesteund bij het opzetten van systeembrede en ad-hocmaatregelen om de aantallen niet-renderende leningen te verkleinen (soms als onderdeel van een financieel bijstandsprogramma) via oplossingen die verenigbaar zijn met de staatssteunregels²⁰. De noodzaak om niet-renderende leningen vastberaden aan te pakken, werd ook beklemtoond in de aanbevelingen van het Europees semester aan de betrokken lidstaten²¹. Bankentoezichthouders hebben een doorslaggevende rol gespeeld bij de verbetering van de rapportage van en het toezicht op niet-renderende leningen in Europa. De inspanningen op dit gebied moeten stoelen op een alomvattende aanpak, meer bepaald een mix van beleidsmaatregelen op nationaal niveau en op het niveau van de Unie waar nodig, met maatregelen op vier gebieden: i) toezicht, ii) hervorming van de regelingen voor herstructurering, insolventie en schuldinvoering, iii) ontwikkeling van

²⁰ Deze maatregelen omvatten de overdracht van niet-renderende leningen aan ondernemingen voor vermogensbeheer (zoals in Ierland, Spanje en Slovenië). Ze hielden verband met herkapitalisatiesteun aan de banken. In al deze gevallen werd de staatssteun goedgekeurd door de Commissie in het kader van de EU-staatssteunregels, die een grondige herstructurering en een passende verdeling van de lasten vereisen. In het geval van de banken waarvan de levensvatbaarheid niet kon worden hersteld, omvatten andere in het kader van de steunmaatregelen goedgekeurde maatregelen specifieke acties voor banken, zoals plannen voor een ordelijke liquidatie van banken die door de Commissie zijn goedgekeurd op grond van de staatssteunregels, hetgeen een verlaging van de hoeveelheden niet-renderende leningen in de banksector behelsde. Ten slotte heeft de Commissie meer recent ook geholpen bij de instelling van staatssteunvrije regelingen, zoals regelingen om de securitisatie van niet-renderende leningen te faciliteren.

²¹ Zie de meest recente mededeling van de Commissie over het Europees semester 2017: landspecifieke aanbevelingen, COM(2017) 500 final van 22 mei 2017.

secundaire markten voor noodlijdende activa, en iv) bevordering van de herstructurering van het bankwezen. De aanpak van de resterende risico's in de Europese banksector is van het allergrootste belang en de Commissie is vastbesloten binnen haar bevoegdheden de nodige maatregelen te nemen om dit proces vooruit te helpen.

Als een belangrijke maatregel om niet-renderende leningen aan te pakken, heeft de Commissie in november 2016 in het kader van de kapitaalmarktenunie een wetgevingsvoorstel ingediend inzake bedrijfsinsolventie, herstructurering en tweede kansen²². De voornaamste elementen van dit voorstel, met name de beschikbaarheid van herstructureringsprocedures waarmee in financiële moeilijkheden verkerende levensvatbare ondernemingen insolventie kunnen voorkomen, alsmede maatregelen ter versterking van de doelmatigheid van herstructurerings- en insolventieprocedures, zouden het aantal niet-renderende leningen helpen verminderen en voorkomen dat deze zich in de toekomst ophopen. Spoedige vooruitgang bij het Europees Parlement en de Raad in dit dossier wordt aangemoedigd, is noodzakelijk en dient een prioriteit te zijn. Het actieplan van de Raad inzake niet-renderende leningen van juli 2017²³ gaat verder dan de verbintenissen op het gebied van risicobeperking in de routekaart van de Raad van 2016 en omvat specifieke maatregelen die de verschillende actoren moeten nemen om het risico dat niet-renderende leningen vormen voor de financiële stabiliteit te verminderen, door zowel historische niet-renderende leningen aan te pakken als het risico te beperken dat niet-renderende leningen zich blijven ophopen. De Commissie verwelkomt deze alomvattende aanpak omdat zij zelf al geruime tijd hamert op het aanpakken van niet-renderende leningen en zij zal binnen haar bevoegdheid spoedig de nodige maatregelen nemen.

De in het actieplan omschreven maatregelen vormen een belangrijke stap voorwaarts op het gebied van risicobeperking, naast de in de routekaart van de Raad van 2016 overeengekomen maatregelen. Vooruitgang op dit gebied zou de voltooiing van de bankenunie dichterbij brengen, door risico's uit het verleden uit de Europese banksector te verwijderen, en zal de Europese banken stabiel en concurrerder maken. De Commissie zal daarom snel werk maken van deze maatregelen.

Als een eerste stap geeft de Commissie in het evaluatieverslag van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme, dat bij deze mededeling is gevoegd, uitleg bij de interpretatie van de desbetreffende artikelen in de richtlijn kapitaalvereisten (RKV) en de verordening inzake het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme. De Commissie bevestigt dat de bevoegde autoriteiten op grond van de daarin verankerde toezichthoudende bevoegdheden binnen de grenzen van het toepasselijke kader voor financiële verslaggeving invloed kunnen hebben op het voorzieningenbeleid van een bank met betrekking tot niet-renderende leningen en correcties kunnen toepassen wanneer dat nodig is voor prudentiële doeleinden.

In het voorjaar van 2018 zal de Europese Commissie een alomvattend pakket maatregelen tegen niet-renderende leningen en een eerste verslag over de uitvoering van het actieplan aannemen. Dit pakket zal bestaan uit de volgende maatregelen:

²² Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende preventieve herstructureringsstelsels, een tweede kans en maatregelen ter verhoging van de efficiëntie van herstructurerings-, insolventie- en kwijtingsprocedures, en tot wijziging van Richtlijn 2012/30/EU, 22 november 2016, COM(2016) 723 final.

²³ Actieplan inzake niet-renderende leningen in Europa; <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2017/07/11-conclusions-non-performing-loans/>.

- binnen de bestaande bank- en staatssteunregels kan een *blauwdruk voor de oprichting van nationale ondernemingen voor vermogensbeheer* worden gemaakt op basis van uit eerdere ervaringen in de lidstaten verzamelde beste praktijken;
- *maatregelen voor de verdere ontwikkeling van secundaire markten* voor niet-renderende leningen, met name om onnodige belemmeringen voor leningsdiensten door derden en de overdracht van leningen als gevolg van de aan de gang zijnde effectbeoordeling weg te nemen;
- *maatregelen ter verbetering van de bescherming van preferente schuldeisers* door hun efficiëntere methoden aan te bieden om waarde van gedekte leningen te recupereren. De werkzaamheden op dit gebied zullen worden bepaald door de effectbeoordeling en blijven consistent en complementair met het voorstel van de Commissie van november 2016 voor een richtlijn betreffende, onder andere, preventieve herstructureringskaders en zou geen harmonisatie van de insolventieregels vereisen;
- aangezien het beheer van niet-renderende leningen bovendien baat zou hebben bij een efficiëntere en voorspelbaardere naleving van leningcontracten en insolventiekaders, voert de Commissie ook een benchmarking uit van de regelingen voor de naleving van leningcontracten om een betrouwbaar beeld te krijgen van de door de banken toegepaste termijnen en ingevorderde bedragen in geval van wanbetaling door kredietnemers, en roept zij op tot nauwe samenwerking met lidstaten en toezichthouders om een betrouwbare en gedegen methodologie voor benchmarking te ontwikkelen. In dit verband wordt in het voorstel van de Commissie voor een richtlijn betreffende bedrijfsinsolventie, herstructurering en tweede kansen voorzien in verplichtingen voor de lidstaten om vergelijkbare gegevens te verzamelen over insolventie- en herstructureringsprocedures en deze mee te delen aan de Commissie, hetgeen van cruciaal belang zou zijn om aan te tonen dat het regelgevingskader in de lidstaten efficiënt werkt ten aanzien van insolvente schuldenaars;
- een verslag, eventueel vergezeld van de nodige wetgevingsvoorstellen tot wijziging van de verordening kapitaalvereisten, over de mogelijke invoering van minimumniveaus van voorzieningen die banken moeten aanleggen voor toekomstige niet-renderende leningen als gevolg van nieuwe leningen, zoals gevraagd in het actieplan van de Raad. Met deze *wettelijke prudentiële vangnetten* (zogenoemde *pijler 1*) zal via tijdgebonden prudentiële aftrekken van eigen vermogen worden voorkomen dat niet-renderende leningen met mogelijk te weinig voorzieningen zich ophopen in lidstaten en banken. Hierbij zal de Commissie ook de invoering overwegen van een *gemeenschappelijke definitie van niet-renderende blootstellingen* in overeenstemming met de reeds voor toezichtrapportage gehanteerde definitie²⁴, om een solide rechtsgrondslag vast te stellen voor dergelijke blootstellingen en de prudentiële behandeling ervan consistent te maken;
- een stap in de goede richting ter *bevordering van transparantie over niet-renderende leningen in Europa* door de beschikbaarheid van gegevens en de vergelijkbaarheid inzake niet-renderende leningen te verbeteren, en eventueel de ontwikkeling door marktdeelnemers van informatieplatformen of kredietregisters betreffende niet-renderende leningen te ondersteunen.

²⁴ Zie Uitvoeringsverordening (EU) nr. 680/2014 van de Commissie.

6. Aanvullende nieuwe maatregel: een gunstig kader voor de ontwikkeling van door overheidsobligaties gedekte effecten (SBBS)

Routekaart van de Raad van 2016	Stand van zaken	Volgende stappen
-	-	In het licht van de werkzaamheden van het Europees Comité voor systeemrisico's kan de Commissie besluiten een gunstig kader voor door overheidsobligaties gedekte effecten in te stellen.

Risico's voor de financiële stabiliteit beperken door diversificatie te bevorderen in de portefeuille staatsobligaties van banken en de band tussen banken en overheden losser maken, is een cruciale doelstelling voor de voltooiing van de bankenunie. De regelgevende behandeling van blootstellingen aan staatsschulden zal door de Commissie te gepasten tijde opnieuw aan de orde worden gesteld, zoals vermeld in de routekaart van de Raad van 2016, waarin werd overeengekomen eerst de resultaten van het Bazels Comité en de discussienota over de verdieping van de Economische en Monetaire Unie af te wachten.

Om tastbare vooruitgang op dit gebied te boeken, zouden zogeheten door overheidsobligaties gedekte effecten (SBBS) als een eerste stap kunnen bijdragen tot het voltooiën van de bankenunie en het versterken van de kapitaalmarktenunie. Door staatsobligaties van verschillende lidstaten te poolen en eventueel op te splitsen, kunnen door staatsobligaties gedekte effecten meer diversificatie van de portefeuille in het bankwezen in de hand werken en tegelijk een nieuwe bron van kwalitatief hoogwaardig onderpand creëren, geschikt voor gebruik in grensoverschrijdende financiële transacties. Bovendien kan dit nieuwe instrument een schadelijke vlucht uit bepaalde staatsobligaties voorkomen, die een economisch efficiënte toewijzing van middelen in de weg staat. Ook kunnen in kleine en minder liquide markten uitgegeven obligaties hierdoor aantrekkelijker worden voor internationale beleggers. Dat zou risicodeling en risicobeperking door de particuliere sector en een efficiëntere spreiding van risico's tussen financiële ondernemingen bevorderen.

De Commissie ziet binnen het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB) nauwlettend toe op en draagt bij tot de lopende werkzaamheden inzake door overheidsobligaties gedekte effecten. Voortbouwend op de resultaten van deze werkzaamheden in december 2017 en na overleg met belanghebbenden zal de Commissie begin 2018 een wetgevingsvoorstel overwegen met betrekking tot een gunstig kader voor de ontwikkeling van door overheidsobligaties gedekte effecten.

7. Hoogwaardig toezicht blijven uitoefenen

Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme is nu volledig en operationeel en dat levert duidelijke voordelen op in de vorm van een gelijk speelveld en vertrouwen dankzij geïntegreerd toezicht op kredietinstellingen. In het op dezelfde dag als deze mededeling aangenomen verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad wordt benadrukt dat de Europese Centrale Bank haar toezichthoudende rol volledig heeft

opgenomen en een goede reputatie heeft opgebouwd als doeltreffende en rigoureuze toezichthoudende autoriteit, nu zij sinds november 2014 toezichthoudende taken uitvoert. Dit is een opmerkelijke prestatie, vooral in het licht van de erg strakke termijnen en de zeer uiteenlopende toezichtgerelateerde realiteit in de 19 deelnemende lidstaten.

Het functioneren van de bankenunie kan worden ondermijnd indien lacunes opduiken in het toezicht. Uit recente structurele marktontwikkelingen komt de tendens naar voren dat bankgroepen steeds complexere structuren hebben en actief zijn via entiteiten die aan banktoezicht ontsnappen, maar grotendeels dezelfde activiteiten verrichten als banken. Zo verrichten grote beleggingsondernemingen bancaire beleggingsactiviteiten die vergelijkbaar zijn met die van kredietinstellingen, hetgeen aanleiding geeft tot vragen omtrent de financiële stabiliteit. Zoals aangekondigd in september 2017²⁵ zullen deze vragen worden behandeld in de komende wetgevingsvoorstellen van de Commissie ter beoordeling van de prudentiële behandeling van beleggingsondernemingen.

8. Volgende stappen

Rekening houdend met de tot dusver geboekte vooruitgang en de resterende maatregelen die nodig zijn om de bankenunie voor zowel risicobeperking als risicodeling te voltooien, kan de weg naar de overeengekomen voltooiing van de bankenunie als volgt worden uitgestippeld:

2017

- overeenkomst door de medewetgevers over de eerste in het bankenpakket van november 2016 vervatte punten (internationale standaard voor financiële verslaglegging nr. 9 - IFRS9, rangorde van crediteuren en grote blootstelling aan schulden in buitenlandse valuta) en aanzienlijke vooruitgang met de rest van het pakket;
- verduidelijking door de Commissie van de bestaande toezichthoudende bevoegdheden voor het aanpakken van risico's in verband met niet-renderende leningen in het kader van het evaluatieverslag over het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme;
- wetgevingsvoorstel van de Commissie met betrekking tot de beoordeling van beleggingsondernemingen.

2018

- totstandbrenging van een standpunt van het Europees Parlement en een algemene oriëntatie van de Raad (vierde kwartaal 2017/eerste kwartaal 2018) en goedkeuring door de medewetgevers (tweede kwartaal 2018) van het bankenpakket van november 2016;
- verwezenlijking van een standpunt van het Europees Parlement en een

²⁵ Zie de mededeling van de Commissie over de verscherping van het geïntegreerd toezicht ter versterking van de kapitaalmarktenunie en de financiële integratie in een veranderende omgeving, 20 september 2017, COM(2017) 542 final.

algemene oriëntatie van de Raad (tweede kwartaal 2018) en goedkeuring door de medewetgevers (vierde kwartaal 2018) van het voorstel voor een Europees depositoverzekeringstelsel;

- overeenkomst over een gemeenschappelijk vangnet (2018);
- voorstellen van de Commissie inzake maatregelen voor met niet-renderende leningen verband houdende vraagstukken (voorjaar 2018 – die uiterlijk begin 2019 door de medewetgevers moeten worden goedgekeurd);
- een gunstig kader voor de ontwikkeling van door overheidsobligaties gedekte effecten (SBBS) (begin 2018).

Voorjaar 2019

Alle geplande maatregelen voor risicobeperking en risicodeling moeten operationeel zijn en de uitvoeringsfase moet beginnen.

9. Conclusies

Ondanks de aanzienlijke vooruitgang die sinds de financiële crisis is geboekt, blijft de bankenunie onafgewerkt en kan zij dus niet ten volle haar rol spelen als mechanisme om via particuliere kanalen schokken op te vangen in een sterke Economische en Monetaire Unie. Alle problemen zijn bekend en liggen reeds enige tijd ter tafel. Nu is het moment aangebroken om ambitieuze, maar realistische maatregelen te nemen. Het dak moet worden hersteld zolang de zon schijnt en terwijl de Europese economie zich gestaag herstelt. Geen lidstaat wint er iets bij door het huidige momentum voorbij te laten gaan. Om schokabsorptie via particuliere kanalen in de Economische en Monetaire Unie te versterken, moet de Europese Unie op zoek gaan naar een win-win-evenwicht en resultaten boeken met betrekking tot risicobeperking en risicodeling. Met het einde van de zittingsperiode in zicht moeten de komende maanden politieke knopen worden doorgehakt om uiterlijk eind 2018 overeenstemming te bereiken over alle nog uitstaande kernbestanddelen. De Commissie verzoekt derhalve het Europees Parlement en alle lidstaten om de komende maanden een politiek akkoord te bereiken over een hernieuwd engagement om de bankenunie in 2019 te voltooien. De Commissie is bereid actief bij te dragen tot het vlotte verloop van deze besprekingen.