



Straatsburg, 18.4.2023
COM(2023) 225 final

**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**

**over de herziening van het kader voor crisisbeheer en depositoverzekering als bijdrage
tot de voltooiing van de bankenunie**

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

over de herziening van het kader voor crisisbeheer en depositoverzekering als bijdrage tot de voltooiing van de bankenunie

Inleiding

De oprichting van de bankenunie in 2014 was een krachtig antwoord op de wereldwijde financiële crisis en de daaruit voortvloeiende staatsschuldencrisis in de eurozone. Door de EU-toezichts- en afwikkelingsarchitectuur voor banken te hervormen, heeft de bankenunie de stabiliteit in de banksector versterkt, zodat hij ondernemingen en huishoudens zelfs tijdens de recente COVID-19-crisis kon ondersteunen.

De bankenunie speelt ook een sleutelrol bij het financieren van groei en investeringen, het verbeteren van het concurrentievermogen van de EU¹ en het versterken van de economische en monetaire unie, en helpt de EU het hoofd te bieden aan grote structurele uitdagingen, zoals de groene en de digitale transitie, en aan de uitdagingen die voortvloeien uit de illegale en ongerechtvaardigde agressie van Rusland tegen Oekraïne.

Twee pijlers van de bankenunie — het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM) en het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM) — zijn nu volledig operationeel. De Commissie heeft samen met deze mededeling haar tweede verslag over de werking van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme² gepubliceerd. In het verslag wordt vastgesteld dat het GTM over het algemeen goed functioneert en is uitgegroeid tot een toezichthoudende autoriteit die de bij de oprichting van het GTM vastgestelde doelstellingen verwezenlijkt. Het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme functioneert ook goed. De Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad heeft samen met de nationale afwikkelingsautoriteiten afwikkelingsplannen ontwikkeld voor de grote banken in de EU en het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds is opgericht om indien nodig de afwikkeling te ondersteunen. Er is politieke overeenstemming bereikt over een achtervangmechanisme voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds dat door het Europees Stabiliteitsmechanisme moet worden verstrekt. Samen met strengere regels voor banktoezicht en -afwikkeling hebben het GTM en het GAM ervoor gezorgd dat de bankensector in de EU aanzienlijk beter bestand is tegen schokken en in het algemeen in goede vorm is. De derde pijler — een gemeenschappelijk depositobeschermingsstelsel — is ook van cruciaal belang om de veerkracht van de banksector te versterken, maar de medewetgevers van de EU hebben nog geen politiek akkoord bereikt.

¹ Europese Commissie (2023), [Concurrentievermogen van de EU op lange termijn:blik op de periode na 2030](#).

² Artikel 32 van Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (GTM-Verordening).

De werkzaamheden voor de voltooiing van de bankenunie gaan door. Tijdens de Eurotop van december 2020 werd de Eurogroep verzocht een stapsgewijs en tijdgebonden werkplan op te stellen voor alle resterende elementen die nodig zijn om de bankenunie te voltooien³. De daaropvolgende besprekingen in de Eurogroep leidden niet tot een dergelijk werkplan, maar er werd overeengekomen⁴ dat als volgende stap⁵ het gemeenschappelijk kader voor bankencrisisbeheer en depositoverzekering (CMDI)⁶ moet worden versterkt. Met het vandaag door de Commissie goedgekeurde voorstel tot hervorming van het CMDI-kader begint dat proces. De Eurogroep heeft zich er ook toe verbonden de toestand van de bankenunie in de volgende wetgevingscyclus te evalueren en op consensuele wijze mogelijke verdere maatregelen voor de voltooiing ervan vast te stellen. Deze toezegging is op de Eurotop van 24 maart 2023 herhaald⁷. Tegelijkertijd heeft het Europees Parlement in zijn laatste jaarverslag over de bankenunie⁸ gewezen op het belang van de voltooiing van de bankenunie, met de instelling van een gemeenschappelijk depositoverzekeringstelsel als derde pijler.

De Commissie stelt voor het CMDI-kader te hervormen door middel van wetgevingswijzigingen in de richtlijn herstel en afwikkeling van banken, de GAM-verordening en de richtlijn depositogarantiestelsels. De hervorming moet de bestaande regelingen voor het beheer van falende banken in de EU verbeteren. Met name wordt voorgesteld de regelingen voor het beheer van het faillissement van kleine en middelgrote banken doeltreffender te maken wat betreft de opzet en uitvoering ervan. Hoewel de hervorming van het CMDI-kader al enkele jaren wordt besproken en dit voorafgaat aan de zeer recente bankencrises in de VS en Zwitserland, onderstrepen deze crises hoe belangrijk het is ervoor te zorgen dat de EU-regelingen voor het beheer van bankfaillissementen zo robuust en doeltreffend mogelijk zijn.

De voorgestelde hervorming van het kader voor crisisbeheer en depositoverzekering (CMDI)

De belangrijkste doelstellingen van het CMDI-kader zijn het bewaren van de financiële stabiliteit en het vertrouwen van deposanten, en het beschermen van belastingbetalers in de context van bankfaillissementen⁹. Om deze doelstellingen te verwezenlijken, moet het kader ervoor zorgen dat eventuele verliezen in verband met een bankfaillissement kunnen worden

³ Europese Raad (december 2020), [Verklaring van de Eurotop](#).

⁴ Eurogroep (juni 2022), [Verklaring van de Eurogroep over de toekomst van de bankenunie](#).

⁵ Naast het actualiseren van het Bazelse “single rulebook” (de verordening kapitaalvereisten en de richtlijn kapitaalvereisten — VKV/RKV).

⁶ Het tot stand brengen van een sterker kader voor het beheer van falende banken in de EU was een van de vier werkstromen die werden besproken in het kader van een potentieel werkplan voor de voltooiing van de bankenunie, naast een robuustere gemeenschappelijke bescherming voor deposanten, een meer geïntegreerde eengemaakte markt voor bankdiensten en een grotere diversificatie van de door banken aangehouden overheidsobligaties in de EU. De Eurogroep heeft zich er ook toe verbonden de vooruitgang bij het versterken van de bankenunie te evalueren en de besprekingen over de andere werkstromen te hervatten na de goedkeuring van de hervorming van de CMDI-wetgeving.

⁷ Europese Raad (24 maart 2023), [Verklaring van de Eurotop, in inclusieve samenstelling](#). De Europese Raad riep in zijn verklaring van de Eurotop van 24 maart 2023 op tot verdere inspanningen om de bankenunie te voltooien, in overeenstemming met de verklaring van de Eurogroep van 16 juni 2022.

⁸ Europees Parlement (juli 2022), [Verslag over de bankenunie – jaarverslag 2021](#) (2021/2184(INI)).

⁹ De Commissie is bereid om de lidstaten via het instrument voor technische ondersteuning (COM (2020) 409 final) te ondersteunen bij het verder verbeteren van hun paraatheid en operationalisering op het gebied van crisisbeheersing.

opgevangen, en tegelijkertijd het risico minimaliseren dat een beroep wordt gedaan op overheidsfinanciering. Sinds de wereldwijde financiële crisis hebben EU-banken een aanzienlijke capaciteit opgebouwd om verliezen in geval van crises op te vangen door meer kapitaal en andere verliesabsorberende passiva aan te houden. Daarnaast zijn er nu door de sector gefinancierde vangnetten beschikbaar om verliezen te absorberen, zoals het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds in de bankenunie, nationale afwikkelingsfondsen buiten de bankenunie en nationale depositogarantiefondsen. De ervaring met de tenuitvoerlegging van het CMDI-kader heeft echter problemen aan het licht gebracht bij het beheer van het faillissement van kleinere/middelgrote banken, met name wanneer er sprake is van een impliciete toewijzing van verliezen aan deposanten, wat het vertrouwen van deposanten en de financiële stabiliteit zou kunnen aantasten. Daardoor was er terughoudendheid om het CMDI-kader uit te voeren zoals het was bedoeld en werd bij het beheer van faillissementen bij de betrokken banken vaak een beroep gedaan op overheidsfinanciering.

Binnen het huidige CMDI-kader verschillen de regels voor de toegang tot financiering tussen de verschillende crisisbeheersingsinstrumenten. Dit maakt het gebruik van deze instrumenten in de lidstaten minder homogeen en vaak minder doeltreffend doordat de toegang tot sectorgebaseerde financiering wordt beperkt zonder dat depositohouders verliezen worden opgelegd. Dit kenmerk van het bestaande kader wordt nog verergerd door een ruime discretionaire bevoegdheid van de afwikkelingsautoriteiten om te bepalen in het algemeen belang of een faillissement van een bank volgens geharmoniseerde EU-afwikkelingsregels moet worden beheerd dan wel volgens nationale insolventieprocedures moet worden geliquideerd. Als gevolg daarvan bestaat het risico van marktversnippering en suboptimale resultaten bij het beheer van bankfaillissementen, met name ten aanzien van kleinere en middelgrote banken die in het kader van nationale insolventieregelingen mogelijk "te groot om te liquideren" zijn.

De nu door de Commissie voorgestelde hervorming heeft tot doel deze beperkingen in het bestaande CMDI-kader aan te pakken. Op basis van uitgebreide raadpleging en voorbereiding¹⁰ omvat de voorgestelde hervorming van het kader een reeks belangrijke beleidsaspecten en vormt zij een samenhangend antwoord op de geconstateerde problemen. De belangrijkste elementen van de voorgestelde hervorming zijn:

- Verduidelijking van de beoordeling van het algemeen belang bij het beheersen van bankencrisis om ervoor te zorgen dat een volledig scala aan crisisbeheersingsinstrumenten, zoals overdrachtsinstrumenten¹¹, ook kan worden toegepast op falende kleinere en middelgrote banken, indien hiermee de doelstellingen van het waarborgen van de financiële stabiliteit, het vertrouwen van deposanten en de bescherming van het geld van de belastingbetaler doeltreffender kunnen worden verwezenlijkt.
- Het faciliteren van het gebruik van middelen van het depositogarantiestelsel (DGS) bij de financiering van crisisbeheersingsinstrumenten als alternatief voor

¹⁰ Het voorstel was gebaseerd op een breed scala aan informatiebronnen, die in de begeleidende effectbeoordeling nader zijn beschreven.

¹¹ Overdrachtsinstrumenten omvatten de verkoop van de falende bank of delen daarvan aan een levensvatbare koper, de overdracht aan een overbruggingsbank of het gebruik van het vehikel voor activabeheer.

de basisuitbetalingsfunctie. Een dergelijk gebruik van het depositogarantiestelsel zou mogelijk worden gemaakt door de rangorde van vorderingen bij insolventie te wijzigen, maar moet slechts een aanvulling vormen op de interne verliesabsorptiecapaciteit van de banken, die de eerste verdedigingslinie blijft. Het alternatieve gebruik van middelen uit depositogarantiestelsels voor de financiering van crisisbeheersingsinstrumenten moet ook worden onderworpen aan een geharmoniseerde laagstekostentoets.

- Het gebruik van middelen uit depositogarantiestelsels, indien toegepast op kleinere/middelgrote banken in afwikkeling, met inbegrip van toegang tot het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds, mag alleen mogelijk zijn a) wanneer de afwikkelingsautoriteit(en) het nodig acht(en) om de financiële stabiliteit te waarborgen en belastingbetalers te beschermen en tegelijkertijd het verlaten van de markt te vergemakkelijken; b) wanneer daarmee wordt voorkomen dat depositanten verliezen worden opgelegd, en c) wanneer daarvoor passende voorwaarden en waarborgen gelden, met name in het geval van toegang tot het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds, waarbij eerder al gepland was dat de betrokken bank zou worden afgewikkeld.

Deze elementen van de voorgestelde hervorming zijn nauw met elkaar verbonden en moeten op holistische wijze worden benaderd om de beoogde doelstellingen te bereiken. De voorgestelde hervorming omvat ook andere elementen die bedoeld zijn om het kader voorspelbaarder en efficiënter te maken (bv. overlappingsen wegnemen tussen vroegtijdige interventie en toezichtmaatregelen, een vroegere inleiding van de afwikkeling vergemakkelijken) en de bescherming van depositanten te verbeteren (bv. gerichte verbeteringen van de bepalingen van de richtlijn depositogarantiestelsels met betrekking tot de reikwijdte van de bescherming en grensoverschrijdende samenwerking, harmonisatie van nationale opties, verbetering van de transparantie van de financiële soliditeit van depositogarantiestelsels).

Doordat de voorgestelde hervorming de interactie met nationale insolventieprocedures verbetert, moet zij het CMDI-kader nog doeltreffender laten functioneren voor alle banken in de EU, ongeacht hun omvang, bedrijfsmodel en aansprakelijkheidsstructuur. Zonder deze hervorming bestaat het risico dat falende kleine/middelgrote banken buiten het kader van de CMDI worden beheerd, volgens heterogene nationale regelingen, hetgeen vaak leidt tot onnodig dure en ontwrichtende insolventies waarbij overheidsmiddelen betrokken zijn. Dergelijke resultaten verstoren het gelijke speelveld op de eengemaakte markt, verminderen de efficiëntie van crisisbeheer en kunnen leiden tot onnodige kosten voor de belastingbetaler.

De rol van een gemeenschappelijk depositoverzekeringsstelsel in het kader voor crisisbeheer en depositoverzekering (CMDI)

Uit de effectbeoordeling bij het vandaag goedgekeurde wetgevingspakket blijkt dat de voorgestelde hervorming van het CMDI-kader nog doeltreffender zou zijn als zij wordt gecombineerd met een gemeenschappelijk depositoverzekeringsstelsel. Een dergelijk stelsel zou het beschikbare vangnet voor de bescherming van depositanten uitbreiden door de nationale depositogarantiefondsen minder kwetsbaar te maken voor zeer grote lokale schokken. Het zou zorgen voor een gelijk speelveld in de hele bankenunie en voorkomen dat de markt versnipperd als gevolg van verschillen tussen de nationale depositogarantiestelsels.

Het poolen van middelen uit depositogarantiestelsels zou ook efficiëntiewinst opleveren, waardoor het streefbedrag voor alle bijdragende depositogarantiestelsels kan worden verlaagd, de kosten voor banken zouden dalen en toch hetzelfde beschermingsniveau voor deposanten zou worden gehandhaafd¹². Het zou ook zorgen voor betere samenhang van het besluitvormingsproces met een versterkte centrale governance binnen de bankenunie. Het is duidelijk dat een gemeenschappelijk depositoverzekeringstelsel een essentiële aanvulling vormt op het CMDI-kader.

Het voorstel van de Commissie voor een Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS) is in 2015 aangenomen¹³ en voorziet in de oprichting van een volwaardig Europees depositoverzekeringstelsel in drie opeenvolgende fasen: een herverzekeringstelsel voor deelnemende nationale depositogarantiestelsels in een eerste periode van drie jaar, een medeverzekeringstelsel voor deelnemende nationale depositogarantiestelsels in een tweede periode van vier jaar, en een volledige verzekering voor deelnemende nationale depositogarantiestelsels na deze perioden, d.w.z. het uiteindelijke en definitieve ontwerp van het Europees depositoverzekeringstelsel. In alle drie de fasen dekt het EDIS de uiteindelijke verliezen van de deelnemende nationale depositogarantiestelsels. Er zijn ook verschillende tussentijdse of alternatieve opties onderzocht, zoals een “hybride” model voor het EDIS. In tegenstelling tot het EDIS-voorstel van 2015 en in overeenstemming met de ideeën die de Commissie in een mededeling van 2017¹⁴ naar voren heeft gebracht, zou een dergelijk hybride model het mogelijk maken om een deel van de door de banksector in de bankenunie gefinancierde fondsen in een depositoverzekeringfonds samen te voegen met middelen die binnen de nationale depositogarantiestelsels blijven¹⁵. In een eerste fase zou het depositoverzekeringfonds liquiditeitssteun verlenen aan een begunstigd depositogarantiestelsel wanneer dit zijn middelen heeft uitgeput. Indien het depositoverzekeringfonds uitgeput zou zijn, zou het via een verplicht kredietmechanisme van de andere nationale depositogarantiestelsels kunnen lenen. Het uiteindelijke risico zou op nationaal niveau blijven, aangezien de liquiditeitssteun uit het depositoverzekeringfonds door het begunstigde nationale depositogarantiestelsel zou worden terugbetaald.

De politieke onderhandelingen over het EDIS zijn vastgelopen en het wetgevingsproces duurt nu bijna acht jaar. Ondanks aanzienlijke technische werkzaamheden in de werkgroepen van de Raad¹⁶ is er geen tastbare vooruitgang geboekt in de richting van een akkoord in de Raad. Intussen heeft het Parlement zijn verslag ook niet aangenomen. In zijn laatste jaarverslag over de bankenunie¹⁷ heeft het Europees Parlement verklaard bereid te zijn de onderhandelingen over de invoering van het EDIS nieuw leven in te blazen, en op 5 december 2022 hebben de

¹² Uit kalibraties in de CMDI-effectbeoordeling blijkt dat een eerder ambitieuze pooling van DGS-middelen op Europees niveau (75 % van het streefbedrag) aanzienlijke synergieën zou opleveren en vervolgens voor alle bijdragende depositogarantiestelsels een potentiële verlaging van het streefbedrag van 0,8 % tot 0,6 % van de gedekte deposito's mogelijk zou maken.

¹³ COM/2015/0586 final.

¹⁴ Europese Commissie (oktober 2017), [Mededeling over de voltooiing van de bankenunie \(COM \(2017\) 592 final\)](#).

¹⁵ Meer details over het hybride model zijn te vinden in bijlage 10 bij de effectbeoordeling bij het CMDI-pakket.

¹⁶ Europese Raad (juni 2021) [Voortgangverslag van het Portugese voorzitterschap over de versterking van de bankenunie](#) en Europese Raad (juni 2021), [Versterking van de bankenunie – Voortgangverslag van het Sloveense voorzitterschap](#).

¹⁷ Europees Parlement (juli 2022), [Jaarverslag 2021 over de bankenunie](#) (2021/2184 (INI)).

voorzitter van de commissie ECON en de coördinatoren van zes fracties een politieke verklaring afgelegd waarin de Raad en de Commissie worden aangespoord werk te maken van de totstandbrenging van een realistisch, geloofwaardig en solide Europees depositoverzekeringstelsel. Gezien de complementariteit tussen het EDIS en de voorgestelde hervorming van het CMDI-kader moet prioriteit worden gegeven aan hernieuwde inspanningen om een politiek akkoord over het EDIS te bereiken.

Conclusie

De voltooiing van de bankenunie blijft een beleidsprioriteit van de Europese Unie. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt met de instelling van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme en het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme, die nu volledig operationeel zijn. Hoewel een politiek akkoord over een werkplan voor de voltooiing van de bankenunie nog steeds moeilijk is, is het vandaag door de Commissie goedgekeurde voorstel tot hervorming van het CMDI-kader een belangrijke stap voorwaarts. De voorgestelde hervorming zal de bestaande regelingen voor het beheer van bankfaillissementen verbeteren op een wijze die de financiële stabiliteit waarborgt en depositohouders en belastingbetalers beschermt, waardoor de bankenunie een nog veerkrachtiger en concurrerender financieel stelsel kan bieden.

Tegelijkertijd werkt de Commissie aan een evaluatie van haar kader voor staatssteun aan banken, die naar verwachting in het eerste kwartaal van 2024 zal worden afgerond. Het resultaat van deze evaluatie zal als basis dienen voor een eventuele herziening van het staatssteunkader voor banken. Gezien de onderlinge verbanden tussen het CMDI-kader en het staatssteunkader voor banken zou een dergelijke mogelijke herziening erop gericht zijn de samenhang tussen beide kaders te waarborgen, rekening houdend met de regelgevingsscenario's die in het vernieuwde CMDI-kader zullen worden uiteengezet. In deze context en afhankelijk van de resultaten van de evaluatie zou de Commissie kunnen beoordelen of een meer progressieve aanpak kan worden gevolgd met andere criteria ter beoordeling van de verenigbaarheid van staatssteun in de vorm van preventieve maatregelen, afwikkelingsmaatregelen of liquidatiesteun buiten afwikkeling om. De Commissie zou met name kunnen beoordelen of een doeltreffender gebruik van afwikkeling, met inbegrip van de financiering ervan met een vereenvoudigde toegang tot door de sector gefinancierde vangnetten, in overeenstemming met het huidige CMDI-voorstel, de vereisten consistentere zou kunnen maken.

Het is van essentieel belang dat de inspanningen voor de voltooiing van de bankenunie, met inbegrip van een gemeenschappelijk depositoverzekeringstelsel, worden voortgezet en dat de Commissie zich volledig blijft inzetten voor deze taak. Daarom verzoekt de Commissie het Europees Parlement en de lidstaten om vóór de volgende verkiezingen van het Europees Parlement in 2024 overeenstemming te bereiken over de voorgestelde hervorming van het CMDI-kader.