

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.10.2010
COM(2010) 579 definitief

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

Een EU-kader voor crisisbeheersing in de financiële sector

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

Een EU-kader voor crisisbeheersing in de financiële sector

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

Tijdens de financiële crisis zijn regeringen tot de vaststelling gekomen dat banken en andere systeemrelevante financiële instellingen niet failliet mochten gaan. Cru gesteld was het geen sinecure om een insolvent geworden bank in staat te stellen essentiële bankdiensten te blijven verlenen, en in het geval van een faillissement van een grote bank konden die diensten niet worden stopgezet zonder aanzienlijke schade voor het systeem. De maatregelen die de regeringen moesten nemen om bankinstellingen in moeilijkheden te redden – kapitaalinjecties, activaondersteuning, garanties voor vorderingen en verplichtingen en liquiditeitssteun –, hebben het financiële systeem met succes gestabiliseerd. Zij hebben echter ook omvallende instellingen van de ondergang gered en crediteuren ondersteund tegen een hoge prijs voor de overheidsfinanciën: de EU-regeringen hebben steun toegezegd ten belope van ongeveer 30 % van het bbp van de EU en 13 % daarvan is daadwerkelijk gebruikt¹. Deze overheidsinterventies hebben de concurrentieomstandigheden op de interne markt flink door elkaar geschud².

Iedereen is het erover eens dat dit nooit meer mag gebeuren. Banken moeten, zoals iedere andere onderneming, failliet kunnen gaan. De autoriteiten moeten instrumenten krijgen waarmee zij de schade aan het systeem kunnen voorkomen die een wanordelijk faillissement van zulke instellingen veroorzaakt, zonder dat de belastingbetaler onnodig het risico loopt om verlies te lijden en de rest van de economie er nadeel van ondervindt. Behalve striktere regels die het risico beperken dat een bank in moeilijkheden raakt, moet er ook een geloofwaardig regime komen dat de marktdiscipline, die voortvloeit uit de vrees voor een faillissement, nieuw leven inblaast en de *moral hazard* – de impliciete bescherming tegen faillissement die de bankensector thans geniet - aan banden legt.

De Commissie heeft voor deze problemen een EU-beleidsantwoord ontwikkeld en tot dusver twee mededelingen aangenomen over crisisbeheersing en –afwikkeling. De eerste (van oktober 2009)³ had betrekking op de wijzigingen die moesten worden doorgevoerd om een effectieve crisisbeheersing en -afwikkeling of een gecontroleerde liquidatie van een omvallende grensoverschrijdende bank mogelijk te maken, en is ter raadpleging aan het grote publiek voorgelegd. De resultaten van die raadpleging zijn gepresenteerd op een conferentie

¹ Diensten van de Commissie en informatie verstrekt door de lidstaten via het Economisch en Financieel Comité, tot december 2009.

² De Europese Commissie heeft daarom, in voorkomend geval, gevraagd om verdeling van de lasten en om maatregelen die dergelijke concurrentievervalsingen beperken in overeenstemming met de EU-Verdragsbepalingen.

³ [COM\(2009\) 561](#).

over crisisbeheersing die de Commissie in maart 2010⁴ heeft georganiseerd. In het voorjaar van 2010 heeft de Commissie een deskundigengroep op het gebied van het faillissementsrecht opgericht om haar bij haar voorbereidende werkzaamheden bij te staan. De tweede mededeling (verschenen in mei 2010⁵) onderzocht hoe de afwikkeling van probleemgevallen kon worden gefinancierd op een wijze waarbij de *moral hazard* zoveel mogelijk wordt beperkt en de overheidsmiddelen worden beschermd⁶. In een rapport van het Europees Parlement (rapport-Ferreira⁷) zijn ook belangrijke aanbevelingen gedaan voor grensoverschrijdende crisisbeheersing in de bankensector.

De Commissie geeft mede richting aan de werkzaamheden van de FSB en de G20 en houdt ook de vinger aan de pols bij andere internationale ontwikkelingen. Op de G20-top van juni 2010 in Toronto is overeengekomen om systemen te ontwikkelen en te implementeren waarbij de autoriteiten de macht en de middelen hebben om alle soorten financiële instellingen in crisis te herstructureren of af te wikkelen zonder dat de lasten daarvoor uiteindelijk bij de belastingbetaler terechtkomen. De G20 heeft de FSB ook opgeroepen om voor de top van november 2010 in Seoul concrete beleidsaanbevelingen⁸ te bestuderen en te ontwikkelen voor het aanpakken – en afwikkelen – van problemen die samenhangen met systeemrelevante financiële instellingen. In de Verenigde Staten is met de Dodd-Frank-hervorming⁹ een afwikkelingskader voor systeemrelevante instellingen op groepsniveau opgezet.

In deze mededeling geeft de Commissie de hoofdlijnen aan van het beleid dat zij verder wil ontwikkelen op basis van de tot dusver verrichte werkzaamheden op het gebied van crisisbeheersing en –afwikkeling. De Commissie zal haar voorbereidende werkzaamheden op de ingeslagen weg voortzetten om in het voorjaar 2011 met een wetgevingsvoorstel te komen. Dat voorstel zal vergezeld gaan van een effectbeoordeling en zal het sluitstuk vormen van de implementatie die de Commissie geeft aan de voornaamste hervormingen van de G20 op het gebied van financiële regelgeving. In december 2010 zal een openbare raadpleging worden opgezet over de technische bijzonderheden van het wetgevingskader dat in voorbereiding is. In deel 6 van deze mededeling worden ook de verdere werkzaamheden in verband met de hervorming van de insolventiewetgeving en de afwikkeling van grensoverschrijdende groepen geschetst.

2. TOEPASSINGSGEBIED EN DOELSTELLINGEN

Het kader dat in deze mededeling wordt uiteengezet, zal van toepassing zijn op alle kredietinstellingen en een aantal beleggingsondernemingen¹⁰, ongeacht of zij in het

⁴ Informatie over die conferentie kan, samen met presentaties en papers, worden geraadpleegd op de website van de Commissie op het volgende adres: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm#conference

⁵ [COM\(2010\) 254](#).

⁶ De tekst van de twee vorige mededelingen van de Commissie kan worden geraadpleegd op het volgende adres: http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm

⁷ Europees Parlement, A7-0000/2010, Commissie economische en monetaire zaken, rapporteur: Elisa Ferreira.

⁸ De ideeën die in dit document worden beschreven, zijn in overeenstemming met de aanbeveling die door de FSB worden ontwikkeld.

⁹ The **Wall Street Reform and Consumer Protection Act** (Pub.L. 111-203, H.R. 4173).

¹⁰ Het beleidsdoel van de Commissie bestaat erin dat het kader van toepassing is op beleggingsondernemingen waarvan het faillissement tot instabiliteit van het systeem kan leiden en zij bestudeert op welke wijze die categorie kan worden omschreven.

binnenland dan wel grensoverschrijdend actief zijn. De Commissie zal echter ook ten aanzien van de afwikkeling van andere financiële instellingen verdere werkzaamheden verrichten en daarover eind 2011 verslag uitbrengen. In dat verband zal zij met name nagaan welke regelingen inzake crisisbeheersing en -afwikkeling in voorkomend geval nodig en passend zijn voor die instellingen, waaronder verzekeringsondernemingen, beleggingsfondsen en centrale tegenpartijen.

Een Europees afwikkelingskader moet in eerste instantie tot doel hebben dat noodlijdende instellingen, ongeacht hun aard en omvang, en met name systeemrelevante instellingen, failliet kunnen gaan zonder dat de financiële stabiliteit in het gedrang komt en de belastingbetaler de rekening gepresenteerd krijgt. Om dit doel in de bankensector te verwezenlijken, werkt de Commissie aan een kader voor crisispreventie, -beheersing en -afwikkeling dat op de volgende doelstellingen berust:

- **Vorbereiding en preventie komen op de eerste plaats:** aanvullend op andere hervormingen die de risico's in het financiële systeem moeten verminderen, moet een alomvattend geheel van voorbereidings- en preventiemaatregelen ervoor zorgen dat autoriteiten en ondernemingen klaar zijn om probleemsituaties af te wikkelen;
- **Zorg voor geloofwaardige afwikkelingsinstrumenten** zodat autoriteiten de mogelijkheid hebben om instellingen zó af te wikkelen dat het risico op besmetting miniem blijft en de continuïteit van essentiële financiële diensten gegarandeerd wordt, wat onder meer inhoudt dat verzekerde depositanten toegang blijven hebben tot hun deposito's;
- **Maak snel en krachtadig optreden mogelijk**, door bevoegdheden en procedures duidelijk af te bakenen en een einde te maken aan rechtsonzekerheid in verband met het tijdstip waarop autoriteiten mogen optreden, en de maatregelen die zij mogen nemen;
- **Beperk moral hazard** door verliezen op passende wijze over aandeelhouders en crediteuren te spreiden en overheidsmiddelen te beschermen. Dit houdt in dat de afwikkelingskosten ten minste ten laste moeten komen van de aandeelhouders en, voor zover mogelijk, de crediteuren van de instelling in kwestie volgens hun normale rangorde, en zo nodig de bankensector als geheel;
- **Streef naar een vlotte afwikkeling van grensoverschrijdende groepen** om verstoring van de interne markt tot een minimum te beperken, tot een eerlijke verdeling van de kosten te komen en de voortzetting van essentiële bankdiensten te handhaven;
- **Zorg voor rechtszekerheid**, bouw passende garanties in voor derden en hou bemoeienissen met eigendomsrechten beperkt tot wat in het openbaar belang nodig en gerechtvaardigd is. Het kader moet ervoor zorgen dat crediteuren een behandeling krijgen die vergelijkbaar is met die welke zij zouden hebben gekregen indien de bank geliquideerd was¹¹;
- **Beperk concurrentieverstoringen** als gevolg van bemoeienissen die het evenwicht in de concurrentievoorwaarden in de financiële sector op Europees niveau verstoren. Dit houdt in dat staatssteun die krachtens het afwikkelingskader wordt verleend, verenigbaar moet zijn met de Verdragsregels en de interne markt.

¹¹ De crediteuren zouden met andere woorden niet beter of slechter af mogen zijn dan wanneer de bank geliquideerd was geweest.

Een kader voor crisisbeheersing dat op deze doelstellingen is gebaseerd, moet ervoor zorgen dat banken in moeilijkheden de markt verlaten zonder de financiële stabiliteit in gevaar te brengen. Zonder een dergelijk kader zou er in een toekomstige crisis wel eens geen realistisch alternatief kunnen zijn om financiële instellingen opnieuw te hulp te schieten.

3. BELANGRIJKSTE ONDERDELEN VAN HET KADER

Het kader voor crisisbeheersing dat de Commissie ontwikkelt, is driedelig: voorbereiding en preventie, vroegtijdige interventie van de toezichthouder, en afwikkelingsinstrumenten en -bevoegdheden. Sommige van deze instrumenten maken al deel uit van nationale regelingen, andere daarentegen zouden in een aantal lidstaten nieuw zijn. Het zal dus zaak zijn om een vlotte overgang van de bestaande nationale regelingen naar het toekomstige kader te realiseren. De maatregelen voor vroegtijdige interventie en afwikkeling moeten de autoriteiten een breed scala aan mogelijkheden bieden om op te treden; naar gelang van de triggers waarop wordt gereageerd, mag het kader ook niet normatief zijn ten aanzien van de maatregelen die in een specifiek geval moeten worden ingezet.

3.1. Autoriteiten belast met crisisbeheersing

Vroegtijdige interventie is een bevoegdheid die in handen blijft van de prudentiële toezichthouders in het kader van de richtlijn kapitaalvereisten (RKV)¹².

In het nieuwe kader voor crisisbeheersing zal iedere lidstaat een afwikkelingsautoriteit moeten aanwijzen voor het uitoefenen van de afwikkelingsbevoegdheden. Het is wenselijk dat hiervoor een bestuurlijke en niet een gerechtelijke autoriteit wordt gekozen, maar het lijkt in dit stadium niet nodig nader te bepalen welk nationaal lichaam als afwikkelingsautoriteit moet optreden. Op deze manier kunnen de lidstaten hun bestaande nationale regelingen handhaven in het kader waarvan, naar gelang van het geval, het ministerie van Financiën, de centrale bank of het depositogarantiestelsel met de afwikkeling belast kan zijn. De Commissie neemt er evenwel nota van dat in vele rechtsgebieden een adequate scheiding is aangebracht tussen afwikkelingsautoriteiten en toezichthouders en dit is volgens haar ook belangrijk om de risico's op gedoging zoveel mogelijk te beperken.

3.2. Voorbereiding en preventie

De Commissie bestudeert een aantal maatregelen die de kans dat zich ontwikkelende problemen vroegtijdig worden ontdekt en opgelost, moeten vergroten en ervoor moeten zorgen dat autoriteiten en ondernemingen beter voorbereid zijn om ernstige moeilijkheden doeltreffend aan te pakken.

Versterkt toezicht

Het toezicht is niet doeltreffend genoeg geweest en heeft aldus bijgedragen aan de recente crisis. De Commissie wil daarom het RKV-toezichtstelsel aanscherpen met een verplichte jaarlijkse opstelling van een toezichtprogramma voor iedere instelling onder toezicht op basis van een risicobeoordeling, met frequenter en systematischer inspecties door toezichthouders ter plaatse, met solidere normen en indringender en meer prospectieve beoordelingen door toezichthouders.

¹² Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG.

Overdraagbaarheid van activa

De Commissie bestudeert maatregelen waarin de omstandigheden en voorwaarden zouden worden vastgelegd waaronder instellingen die onder de RKV vallen, activa binnen een groep mogen overdragen, daaronder begrepen in situaties waarin groepsentiteiten met liquiditeitsspanningen te kampen hebben¹³. Doel daarvan is een faciliterend kader voor liquiditeitsbeheer binnen een groep te scheppen, dat de nodige garanties biedt om de financiële stabiliteit in lidstaten waar de cedenten zijn gevestigd, te handhaven en de rechten van crediteuren en aandeelhouders te beschermen.

Herstel- en afwikkelingsplannen

Er wordt op internationaal niveau gewerkt aan herstel- en afwikkelingsplannen die een wezenlijke rol vervullen in het voorbereidingstraject op faillissementen van grote instellingen; zulke plannen worden algemeen gezien als een noodzakelijk onderdeel van een doeltreffende regeling voor crisisbeheersing. De Commissie neemt deel aan deze werkzaamheden en zal streven naar samenhang met de internationale ontwikkelingen.

Alle kredietinstellingen en beleggingsondernemingen die onder de regeling vallen, zouden een herstelplan moeten opstellen en actueel houden waarin de maatregelen worden beschreven die de instelling of groep in verschillende scenario's zou nemen om liquiditeitsproblemen op te lossen, kapitaal bijeen te brengen of risico's te verminderen. Een dergelijk plan zou gedetailleerd en realistisch moeten zijn en ervan moeten uitgaan dat er geen beroep kan worden gedaan op overheidsmiddelen. De verplichting om een herstelplan op te stellen zou evenwel proportioneel moeten gelden, afhankelijk van de omvang van het bedrijf, de aard van de financieringsmiddelen en de mate waarin het plausibel is dat er steun van de groep of uit de sector beschikbaar is. De instellingen zouden hun plan moeten voorleggen aan de toezichthouder zodat deze kan nagaan of het volledig is en de levensvatbaarheid van de instelling kan herstellen.

De verplichting om over een actueel herstelplan te beschikken, zou gelden voor alle kredietinstellingen en beleggingsondernemingen die onder de regeling vallen, zodat zij de noodzakelijke voorbereidingen zouden treffen om hun activiteiten in geval van faillissement ordelijk te kunnen overdragen of stopzetten. Het plan wordt opgesteld door de afwikkelingsautoriteiten en de toezichthouders, in nauwe samenwerking met de onderneming die de noodzakelijke informatie zou moeten verstrekken¹⁴. Een afwikkelingsplan zou bijvoorbeeld een gedetailleerde beschrijving moeten bevatten van de groepsstructuur, garanties en servicelevelagreements binnen de groep, contracten en tegenpartijen, schuldverplichtingen, bewaringsovereenkomsten en ook bedrijfsinformatie over IT-systemen en personeel.

Er zou een herstel- en afwikkelingsplan moeten worden opgesteld zowel op het niveau van de entiteit als dat van de groep, en de plannen zouden gezamenlijk door "afwikkelingscolleges"¹⁵ moeten worden goedgekeurd.

¹³ De behandeling van een dergelijke overdracht in het kader van het toepasselijke belastingstelsel zal moeten worden bekeken. Ook de wijze waarop de overdracht in de verslaglegging wordt verwerkt, moet eventueel separaat worden bekeken.

¹⁴ De gebruikelijke beperkingen inzake openbaarmaking van vertrouwelijke informatie waaraan toezichthouders en andere autoriteiten zijn onderworpen, zouden van toepassing zijn.

¹⁵ Zie afdeling 4.1.

Preventiebevoegdheden

In aanvulling op de maatregelen inzake afwikkelingsvoorbereiding zouden de afwikkelingsautoriteiten volgens de Commissie ook duidelijke preventiebevoegdheden moeten hebben die zij mogen uitoefenen wanneer de afwikkeling van een instelling of groep door de toepasselijke regelingen wordt bemoeilijkt. Hiermee wordt beoogd toezichthouders¹⁶ in staat te stellen, na raadpleging van de afwikkelingsautoriteiten, van instellingen te eisen dat zij maatregelen nemen, waaronder aanpassingen van de activiteiten en de structuur van het bedrijf, om ervoor te zorgen dat afwikkeling haalbaar wordt in het toepasselijke wetgevingskader. De preventiebevoegdheden die worden overwogen, houden onder meer in dat de verplichting kan worden opgelegd om posities te beperken of te wijzigen, uitgebreider te rapporteren, bepaalde activiteiten te beperken of stop te zetten, of de groepsstructuren te wijzigen (inclusief een overzicht van welke activiteiten bij welke rechtspersonen zijn ondergebracht). Het is duidelijk dat bevoegdheden waarbij kan worden geëist dat juridische structuren en zakelijke overeenkomsten worden gewijzigd, ingrijpend zijn. Daarom zou ook moeten worden voorzien in de nodige checks-and-balances, waaronder het recht voor de onderneming om een door de toezichthouder of afwikkelingsautoriteit opgelegde herstructurering te betwisten.

3.3. Triggers

De triggers voor vroegtijdige interventie en voor afwikkeling moeten garanderen dat de bevoegde autoriteiten tijdig actie kunnen ondernemen en zij moeten duidelijk en transparant genoeg zijn om onzekerheid bij toezichthouders, bedrijven en tegenpartijen op de markt over de vraag of de voorwaarden voor interventie vervuld zijn, zoveel mogelijk weg te nemen.

Triggers voor vroegtijdige interventie

Toezichthouders hebben thans volgens de RKV de bevoegdheid tot vroegtijdige interventie waarbij zij banken die niet aan een eis van de richtlijn voldoen, maatregelen kunnen opleggen¹⁷. Om ervoor te zorgen dat toezichthouders in een vroeg genoeg stadium kunnen optreden om een zich ontwikkelend probleem doeltreffend aan te pakken, zouden de omstandigheden waarin zij dergelijke maatregelen kunnen opleggen, worden uitgebreid tot gevallen waarin het *waarschijnlijk* is dat een bank of beleggingsonderneming niet aan een eis van de RKV zal voldoen. Omdat de RKV-vereisten vele terreinen bestrijken, betekent niet-naleving of waarschijnlijke niet-naleving van een eis niet noodzakelijk dat de instelling in kwestie ernstige problemen heeft die zodanig zijn dat zij, indien de instelling ze niet in de hand houdt, tot een verslechtering of een eventueel faillissement leiden. De maatregelen voor vroegtijdige interventie die in het kader van de RKV beschikbaar kunnen worden gesteld, zijn in het ene geval al ingrijpender dan in het andere en er zou van de toezichthouders worden verwacht dat zij een maatregel kiezen die passend is en in verhouding staat tot de aard en de ernst van de niet-naleving.

¹⁶ Het zou de taak zijn van de consoliderende toezichthouder (in de zin van Richtlijn 2006/48/EG) om over de nodige wijzigingen op groepsniveau te beslissen.

¹⁷ Artikel 136 van Richtlijn 2006/48/EG. Deze bevoegdheid geldt ter zake van beleggingsondernemingen op grond van artikel 37 van Richtlijn 2006/49/EG.

Triggers voor afwikkeling

Om redenen van financiële stabiliteit moeten de drempelvoorwaarden voor het gebruik van afwikkelingsinstrumenten en –bevoegdheden de afwikkelingsautoriteiten in staat stellen op te treden voordat een bank "balansmatig" insolvent¹⁸ is. Als de interventie wordt uitgesteld totdat de bank dat punt bereikt heeft, kan dit de keuze uit effectieve afwikkelingsmogelijkheden beperken of ertoe leiden dat meer middelen moeten worden vastgelegd om de keuze financieel te ondersteunen. Omdat de instrumenten evenwel vergaand kunnen ingrijpen in de eigendomsrechten van aandeelhouders en crediteuren, moet ook worden gegarandeerd dat een trigger voor afwikkeling pas daadwerkelijk tot afwikkelingsmaatregelen leidt nadat alle andere realistische mogelijkheden tot herstel zijn benut, en dat de interventie in het openbaar belang is.

De Commissie bestudeert een reeks mogelijkheden waarin wordt beoogd ook de vereiste mee te nemen dat een instelling in ernstige moeilijkheden moet verkeren zonder realistisch uitzicht op herstel binnen een tijdsbestek dat in verhouding staat tot de risico's voor de financiële stabiliteit die voortvloeien uit de moeilijkheden en het waarschijnlijke faillissement van die instelling. Mogelijke drempelvoorwaarden die aanknopen bij de solventie of de liquiditeit van een instelling, zijn onder meer een oordeel van de toezichthouder dat de instelling verliezen heeft geleden of waarschijnlijk zal lijden die haar wettelijk vereiste kapitaal uithollen, dat haar verplichtingen waarschijnlijk haar vorderingen zullen overstijgen, dat zij waarschijnlijk niet in staat zal zijn aan haar verplichtingen te voldoen in de normale uitoefening van haar bedrijf, of, meer in het algemeen, dat zij niet over de passende middelen beschikt om haar bedrijf voort te zetten. Mogelijke voorwaarden met een meer kwalitatieve insteek zijn onder meer een oordeel van de toezichthouder dat de instelling niet langer voldoet, of dat wordt verwacht dat zij niet langer zal voldoen, aan de voorwaarden van haar vergunning om het bank- of beleggingsbedrijf uit te oefenen. Het is duidelijk dat deze mogelijkheden elkaar tot op zekere hoogte overlappen, en de Commissie zal verder onderzoeken welke het beste evenwicht bieden tussen flexibiliteit en objectiviteit.

Naast de hierboven beschreven kwalitatieve of kwantitatieve triggers stelt de Commissie voor om ook de voorwaarde op te nemen dat afwikkeling noodzakelijk moet zijn in het openbaar belang. Aan de openbaarbelangtoets zou bijvoorbeeld voldaan zijn als de liquidatie van de instelling volgens de gewone insolventieprocedure de stabiliteit van het financiële systeem of de continuïteit van essentiële dienstverlening op het gebied van financiële infrastructuur niet garandeert. Als niet is voldaan aan de openbaarbelangtoets, zou de instelling moeten worden geliquideerd zodra de drempel voor liquidatie wegens insolventie wordt bereikt.

Ook als de triggers voor vroegtijdige interventie en afwikkeling geharmoniseerd zijn, bestaat nog altijd het risico dat de autoriteiten hun interventie uitstellen of zich er zelfs niet op tijd bewust van zijn dat de alarmdrempel is bereikt. Dit risico kan zo klein mogelijk worden gehouden door gemeenschappelijke indicatoren te ontwikkelen en methoden overeen te komen die nadere richtsnoeren geven in verband met de timing van een interventie. Kritische intercollegiale toetsing moet ook de risico's helpen beperken dat zich ontwikkelende problemen niet worden onderkend of aangepakt.

¹⁸ Balansmatige insolventie is gewoonlijk de drempel voor de inleiding van de gewone insolventieprocedure.

3.4. Vroegtijdige interventie

Dit deel is gewijd aan de maatregelen die op tafel liggen om zich ontwikkelende problemen in een vroeg stadium aan te pakken op het niveau van de entiteit en van de groep, te voorkomen dat zij erger worden en herstel te bewerkstelligen.

Bevoegdheden van toezichthouders

De bevoegdheden van toezichthouders inzake vroegtijdige interventie zullen uitgebreid en verduidelijkt worden. Nieuwe maatregelen zouden onder meer kunnen zijn: duidelijke bevoegdheden om de betaling te verbieden van dividenden en, indien dit haalbaar is, van coupons van hybride instrumenten die als wettelijk vereist kapitaal kunnen fungeren, om te eisen dat directeuren of bestuurders worden vervangen, of om te eisen dat een bank activiteiten of bedrijfsonderdelen afstoot die een buitensporig risico voor haar financiële soliditeit vormen. Zoals hierboven werd aangegeven, zou van deze bevoegdheden gebruik kunnen worden gemaakt in geval van niet-naleving of waarschijnlijke niet-naleving van de RKV-vereisten, en daarom staan zij los van de bevoegdheden inzake preventie die in het vorige deel zijn besproken.

Tenuitvoerlegging van herstelplannen

Om ervoor te zorgen dat instellingen op tijd stappen ondernemen om problemen in een vroeg stadium aan te pakken, zou aan banken en beleggingsondernemingen die onder de regeling vallen, een nieuwe vereiste moeten worden opgelegd dat zij, wanneer de toezichthouder daarom verzoekt, een plan moeten voorleggen met de maatregelen die zij voornemens zijn te nemen om de instelling uit een specifieke situatie van financiële nood te redden. Deze verplichting zou gelden wanneer een instelling niet voldoet aan de RKV-solvabiliteitsvereisten of andere eisen die in de toekomst op het gebied van liquiditeit zouden worden gesteld. Naar verwachting zal dit plan in de meeste gevallen voortbouwen op en gebruik maken van noodmaatregelen die al zijn opgenomen in het herstelplan van de onderneming.

Bijzonder beheer

Naast de uitgebreide toezichthoudende bevoegdheden in het kader van de RKV zou aan toezichthouders de bevoegdheid kunnen worden verleend om voor een beperkte periode van maximaal één jaar een bijzonder manager aan te wijzen die de leiding overneemt van of bijstand verleent aan het bestaande management van een instelling die niet aan de RKV-vereisten voldoet en geen geloofwaardig plan zoals bedoeld in de vorige alinea heeft voorgelegd of dat plan niet effectief ten uitvoer legt. De bijzonder manager zou over alle managementbevoegdheden beschikken maar zijn primaire taak zou erin bestaan de instelling opnieuw gezond te maken. De rechten van de aandeelhouders zouden anderszins onverlet blijven en iedere maatregel die de bijzonder manager wil nemen, zou moeten worden goedgekeurd door de aandeelhouders indien dat ook het geval was geweest als hij was genomen door de bestuurders. Het besluit om een bijzonder manager aan te wijzen, mag niet betekenen dat een overheidsgarantie wordt gegeven of dat de toezichthouder aansprakelijk kan worden gesteld voor het optreden van de bijzonder manager. Nader onderzoek naar de reikwijdte van de aansprakelijkheid van de bijzonder manager is noodzakelijk.

3.5. Afwikkeling

Als algemene regel moet gelden dat omvallende kredietinstellingen volgens de gewone insolventieprocedure moeten worden geliquideerd. In tegenstelling tot andere sectoren van de economie is het in de financiële sector evenwel doorgaans zo geweest dat bij omvallende financiële instellingen, en met name systeemrelevante, niet de gewone insolventieprocedure is gevolgd. De Commissie zal nagaan hoe de insolventiewetgeving voor banken moet worden hervormd opdat failliete banken in een tweede fase - zoals beschreven in deel 5 – kunnen worden geliquideerd. Het uiteindelijke doel moet zijn dat liquidatie een realistische optie is.

Liquidatie van een bank of beleggingsonderneming volgens de gewone insolventieprocedure zal echter niet altijd haalbaar zijn. In sommige gevallen zal een ordelijke liquidatie via een afwikkelingsprocedure nodig zijn in het openbaar belang om redenen van financiële stabiliteit, dat wil zeggen om besmetting zoveel mogelijk te beperken, de continuïteit van vitale economische functies te garanderen, de waarde van de overblijvende activa zoveel mogelijk te behouden en ervoor te zorgen dat zij gemakkelijker opnieuw een productieve bestemming vinden in de particuliere sector¹⁹.

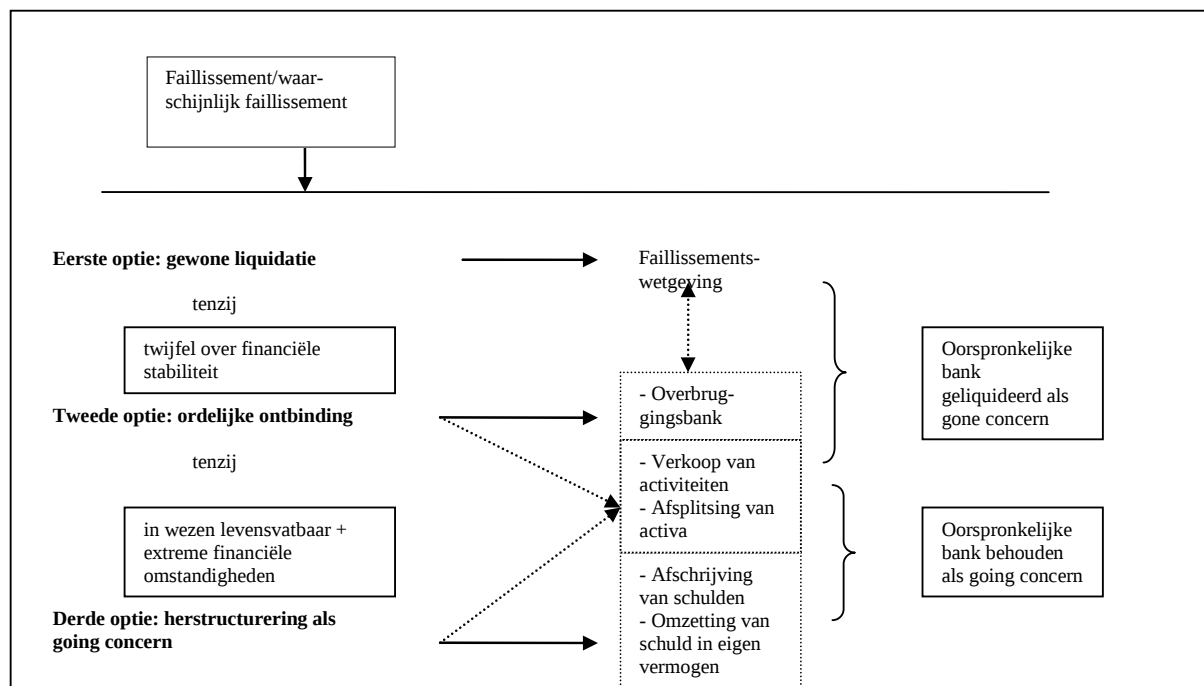
Maatregelen die ertoe strekken de entiteit als going concern te handhaven – zoals de bevoegdheid om schulden af te schrijven of om te zetten in eigen vermogen²⁰ – moeten een laatste redmiddel vormen, dat slechts in gerechtvaardigde gevallen mag worden ingezet. Dit zou de marktdiscipline helpen ondersteunen.

De Commissie gelooft dat dit afwikkelingskader, in combinatie met de preventiebevoegdheden die ertoe strekken juridische en zakelijke structuren te vereenvoudigen in gevallen waarin een onderneming anders niet kan worden afgewikkeld, de afwikkelingsautoriteiten in staat zal stellen het faillissement van alle instellingen die onder het kader vallen, ongeacht hun omvang en verwevenheid, te beheren zonder dat de financiële stabiliteit in gedrang komt.

¹⁹ Zowel bij gewone liquidatie als ordelijke ontbinding verdwijnt de onderneming in wezen helemaal of ten dele. Zij wordt daarom behandeld als een "gone concern".

²⁰ Zie deel 3.6.

Afwikkeling en insolventie



Het afwikkelingskader zal afwikkelingsinstrumenten moeten aanreiken die een combinatie van afwikkelingsbevoegdheden omvatten. In het kader zullen zowel de instrumenten als de bevoegdheden worden gespecificeerd, tezamen met de drempelvoorwaarden die vervuld moeten zijn voordat de instrumenten kunnen worden ingezet en de bevoegdheden uitgeoefend.

De **afwikkelingsinstrumenten** omvatten het volgende: de verkoop van de onderneming, dat wil zeggen dat de autoriteiten de kredietinstelling of onderdelen ervan kunnen verkopen aan een of meer kopers zonder instemming van de aandeelhouders²¹; het opzetten van een "overbruggingsbank", waardoor de autoriteiten de activiteiten van een omvallende kredietinstelling (inclusief deposito's of hypotheekportefeuille) geheel of gedeeltelijk kunnen overdragen aan een tijdelijke overbruggingsbank²²; de afsplitsing van activa, waardoor de autoriteiten ondermaats presterende of vergiftigde activa kunnen overdragen naar een separate entiteit (een "slechte bank") om de balans van een noodlijdende bank op te schonen; en schuldafschrijving, hetgeen verder wordt besproken in deel 3.6. De **afwikkelingsbevoegdheden** zijn de verschillende juridische bevoegdheden die door de autoriteiten, in diverse combinaties, worden uitgeoefend wanneer zij de afwikkelingsinstrumenten inzetten.

²¹ De verkoop van een instelling of bedrijfsonderdelen moet, voor zover de omstandigheden het toelaten, op open, transparante en niet-discriminerende wijze geschieden. Dat geeft de beste garantie dat er een billijke marktprijs wordt betaald en dat de verwerver dus geen staatssteun krijgt. De Commissie erkent evenwel dat er omstandigheden kunnen zijn waarin een verkoop in een zeer kort tijdsbestek moet worden afgehandeld om de financiële stabiliteit te bewaren. Een normale openbare aanbesteding behoort dan niet tot de mogelijkheden, maar de vereisten van transparantie, openheid en non-discriminatie moeten zoveel mogelijk in acht worden genomen.

²² De constructie van een overbruggingsbank moet het gemakkelijker maken dat verzekerde deposito's toegankelijk blijven of dat essentiële bankfuncties gedurende een beperkte periode worden gehandhaafd, met het oog op een latere verkoop aan de particuliere sector wanneer de marktomstandigheden weer stabiel zijn.

Het gaat onder meer om de kernbevoegdheid om aandelen, activa, vorderingen of verplichtingen van een omvallende bank over te dragen naar een andere entiteit zoals een andere financiële instelling of een overbruggingsbank; de bevoegdheid om aandelen van een omvallende bank af te waarderen of in te trekken, of schulden af te schrijven of om te zetten; de bevoegdheid om het hogere management te vervangen en de bevoegdheid om de betaling van schuldvorderingen tijdelijk op te schorten. Er kan ook behoefte zijn aan andere bevoegdheden, zoals de bevoegdheid om van andere onderdelen van de groep te eisen dat zij de continuïteit van essentiële diensten garanderen.

De toepassing van deze instrumenten en bevoegdheden kan botsen met de rechten van de aandeelhouders en, in de meeste gevallen, van de crediteuren. Daarom zou het kader ook voorzien in garanties en compensatiemechanismen waar dat nodig is. Als leidend beginsel voor compensatie stelt de Commissie voor dat de betrokkenen geen groter verlies mogen lijden dan ze hadden geleden indien de instelling volgens de toepasselijke insolventieregeling was geliquideerd²³.

Voorts zal de regeling voorzien in garanties voor tegenpartijen en marktvereenkomsten die worden beïnvloed door een overdracht van eigendom, vorderingen of verplichtingen, tezamen met bepalingen inzake toetsing door de rechter die moeten garanderen dat de betrokkenen de passende rechten hebben om de maatregelen van de autoriteiten te betwisten en financiële genoegdoening te zoeken. Tot slot meent de Commissie dat het kader moet voorzien in een tijdelijke bevrozing van de rechten inzake voortijdige verrekening wanneer de autoriteiten desbetreffende contracten overdragen als deel van een afwikkelingsmaatregel. Zij zal deskundigen hierover nader raadplegen. Het kan ook nodig zijn verdere aandacht te geven aan de uitoefening van rechten van voortijdige beëindiging in samenhang met vroegtijdige interventie maatregelen.

Er wordt voorgesteld dat het kader niet streng normatief is ten aanzien van het rechtsmiddel waarmee de bevoegdheden worden uitgeoefend. In de lidstaten bestaan thans verschillende modellen, waaronder bewind, curatele of gewoon de uitoefening van het dagelijks bestuur. Voor doeltreffende samenwerking lijkt het niet noodzakelijk in dit stadium een bepaald model verplicht te stellen.

Deze instrumenten moeten worden ingezet en de bevoegdheden worden uitgeoefend in overeenstemming met de EU-Verdragsbepalingen en met name het staatssteunkader, indien van toepassing.

3.6. Afschrijving van schulden

De uitdaging om grote, complexe financiële instellingen af te wikkelen vormt het middelpunt van actuele internationale besprekingen. Beleidsmakers erkennen dat er omstandigheden mogelijk zijn waarin de andere afwikkelingsinstrumenten die hierboven zijn beschreven, tekort kunnen schieten om een grote, complexe financiële instelling zodanig af te wikkelen dat de financiële stabiliteit beschermd wordt. Bij een systeemcrisis kan het zijn dat traditionele afwikkelingsprocedures de autoriteiten niet de mogelijkheid bieden om de voor het systeem cruciale activiteiten van een grote handelsbank, zoals betaalsystemen en kredietverlening, in stand te houden. Deze activiteiten kunnen te omvangrijk zijn om aan andere banken te verkopen in de heersende omstandigheden zonder overheidssteun of zonder ernstige scheeftrekking van de mededinging, terwijl de marktactiviteiten van die bank – in

²³ Dit beginsel wordt momenteel in een reeks rechtsgebieden toegepast.

geval van een liquidatie – niet onmiddellijk kunnen worden vervangen door bestaande marktpartijen of nieuwkomers. De Commissie bekijkt daarom extra mechanismen die het handhaven van de instelling als going concern mogelijk moeten maken zodat ze kan worden geherstructureerd of, in voorkomend geval, bepaalde activiteiten ordelijk kunnen worden geliquideerd om besmetting zoveel mogelijk te beperken.

Een van die mechanismen houdt in dat het volledige eigen vermogen wordt afgewaardeerd en dat de schulden van een noodlijdende instelling worden omgezet in eigen vermogen om haar kapitaalbasis te herstellen, om haar (tijdelijk of definitief) als going concern te kunnen handhaven. Er rijzen hierbij evenwel belangrijke rechts- en beleidsvragen, waaronder de volgende:

- moet het mechanisme worden gebaseerd op een wettelijke bevoegdheid van de autoriteiten om de schulden onder specifieke voorwaarden af te schrijven of om te zetten, dan wel op verplichte contractuele afschrijvings- of omzettingsvoorwaarden die zouden moeten worden geïncorporeerd in de schuld die wordt uitgegeven door de onder dit kader voor risicobeheersing vallen financiële instellingen?
- indien het om een wettelijke bevoegdheid gaat, welke soorten schuld moeten worden gedekt (er rijzen bijvoorbeeld lastige rechts- en beleidsvragen in verband met handelsschulden, derivaten, wholesaledeposito's, door zekerheid gedekte schuld, verplichtingen binnen een groep²⁴) en welke impact heeft de reikwijdte van het mechanisme op de rangorde van de schulden²⁵?
- welke zijn de gevolgen voor de kosten van financiering, wat is het risico dat financiering in de richting van de korte termijn en door zekerheid gedekte schuld wordt geduwd, moet de passiefzijde van de balans worden gereguleerd en moet eventueel de rangorde van bepaalde crediteuren worden aangepast?
- hoe complex is de toepassing van dit instrument op een grensoverschrijdende groep en moet een afschrijving of omzetting van de schuld door een buitenlandse rechter worden erkend wanneer de schuld is geboekt in of valt onder het recht van een niet-EU-rechtsgebied?

De Commissie neemt er nota van dat er een reeks van initiatieven wordt onderzocht die ook tot doel hebben om verliezen beter op te vangen via omzetting van schuld in eigen vermogen of afschrijving van schuld voordat een bank is opgedoekt ("gone concern"). Daartoe telt ook het voorstel uit het raadplegingsdocument van het Bazelse Comité van 19 augustus om de verplichting op te leggen dat alle achtergestelde schulden kunnen worden omgezet in eigen vermogen wanneer het punt van niet-levensvatbaarheid of overheidsinterventie wordt bereikt. De Commissie zal verder overleg voeren in verband met de implementatie van mogelijk nieuwe voorschriften inzake voorwaardelijk convertibel kapitaal, en erop toezien dat de opstelling van voorstellen betreffende schuldafschrijving als afwikkelingsinstrument hiermee worden afgestemd.

²⁴ Het instrument moet zodanig worden opgezet dat bepaalde categorieën beleggers, zoals kleine beleggers en midden- en kleinbedrijven, niet worden benadeeld.

²⁵ De Commissie is van mening dat een schuldafschrijving in beginsel altijd moet geschieden in overeenstemming met de rangorde bij insolventie.

Ondanks de technische uitdagingen die zich voordoen bij de vormgeving van een mechanisme voor schuldafschrijving, ziet de Commissie hierin toch een extra afwikkelingsinstrument dat de mogelijkheden van de autoriteiten om een grote, complexe financiële instelling af te wikkelen, aanzienlijk zou versterken. Als er geen doeltreffende mechanismen bestaan om het faillissement van een dergelijke instelling in goede banen te leiden zonder een verstoring van het systeem, dan vormt dit manco op zijn minst een sterker pleidooi voor extra prudentiële vereisten, naast structurele maatregelen die de afwikkelbaarheid moeten garanderen als alternatief voor verbeterde verliesabsorptie.

4. COÖRDINATIE VAN GRENSOVERSCHRIJDENDE CRISISBEHEERSING

4.1. Gecoördineerde afwikkeling van EU-bankgroepen

De in deel 2 beschreven maatregelen zullen ervoor zorgen dat afwikkelingsautoriteiten over dezelfde instrumenten en bevoegdheden kunnen beschikken. Dit zal gecoördineerd optreden vergemakkelijken wanneer een grensoverschrijdende groep failliet gaat, maar verdere actie lijkt noodzakelijk om samenwerking te bevorderen en versnipperde nationale reacties te voorkomen.

In principe zou een geïntegreerd kader voor de afwikkeling van grensoverschrijdende entiteiten door één enkele Europese autoriteit een snel, slagvaardig en billijk afwikkelingsproces voor Europese financiële groepen mogelijk maken en beter aansluiten bij de pan-Europese aard van de bankmarkten. De Commissie erkent evenwel dat het moeilijk zou zijn om een geïntegreerd EU-afwikkelingsmodel voor grensoverschrijdende bankgroepen op te zetten bij gebrek aan een geharmoniseerde insolventieregeling en één enkele Europese toezichthouder voor die entiteiten. De Commissie is van mening dat de Europese aanpak inzake afwikkeling een afspiegeling moet vormen van de bredere aanpak inzake toezichtregelingen.

Om die reden is de Commissie, als een eerste stap, voorstander van een gecoördineerd kader op basis van geharmoniseerde afwikkelingsinstrumenten en een verplichting voor de autoriteiten om overleg te plegen en samen te werken bij de afwikkeling van verbonden entiteiten. Met dat doel overweegt de Commissie twee grote hervormingen.

Op de eerste plaats zouden er, rondom de kern van de bestaande toezichtscolleges, afwikkelingscolleges worden opgericht, namelijk door de afwikkelingsautoriteiten voor groepsentiteiten in de opzet te betrekken. Deze afwikkelingscolleges zouden worden voorgezeten door de afwikkelingsautoriteit die verantwoordelijk is voor de moederkredietinstelling in de EU ("afwikkelingsautoriteit op groepsniveau"), en zij zouden worden belast met crisisvoorbereiding en de opstelling van afwikkelingsplannen, inclusief in voorkomend geval beginselen voor lastenverdeling. In geval van een crisis zou het afwikkelingscollege een platform bieden voor de uitwisseling van informatie en de coördinatie van afwikkelingsmaatregelen.

Op de tweede plaats zouden afwikkelingsautoriteiten op groepsniveau de bevoegdheid moeten hebben om in geval van een groepsfaillissement te beslissen of een groepsafwikkelingsregeling passend is. In afwachting van die beslissing, die snel zou moeten worden genomen, zouden de nationale autoriteiten geen nationale maatregelen mogen aannemen die de doeltreffendheid van de groepsafwikkelingsregeling kunnen ondergraven. De afwikkelingsautoriteit op groepsniveau kan, in samenwerking met de andere autoriteiten in het afwikkelingscollege, concluderen dat afwikkeling van de afzonderlijke entiteiten het beste

tegemoet komt aan de structuur en de organisatie van de groep, en in dat geval zou iedere nationale autoriteit onafhankelijk beslissingen kunnen nemen. Een groepsafwikkelingsregeling zou gebaseerd zijn op het groepsafwikkelingsplan dat voordien al werd opgesteld door de desbetreffende autoriteiten, en zou worden geïmplementeerd door nationale autoriteiten met behulp van de afwikkelingsinstrumenten en –bevoegdheden van het nieuwe kader.

De opstelling van een groepsafwikkelingsregeling in daarvoor geschikte gevallen zou moeten bijdragen aan een gecoördineerde afwikkeling waarbij de kans groter is dat het beste resultaat voor de groep wordt bereikt. Aangezien de afwikkelingsbevoegdheden worden toegepast op afzonderlijke rechtspersonen en afwikkeling een nationale bevoegdheid zou blijven, zou de groepsafwikkelingsregeling evenwel geen bindend karakter hebben. Nationale autoriteiten die het niet eens zijn met de regeling, zouden niet verhinderd worden om onafhankelijke maatregelen te nemen wanneer zij dat om redenen van nationale financiële stabiliteit noodzakelijk achten, maar zij zouden wel het effect van die maatregelen op de financiële stabiliteit in andere lidstaten in aanmerking moeten nemen, hun beslissing in het afwikkelingscollege moeten motiveren en, voor zover mogelijk binnen het gegeven tijdsbestek, hun argumenten met de andere leden van het college moeten bespreken voordat zij individuele maatregelen nemen.

Dit kader zou een juist evenwicht bieden tussen enerzijds de noodzakelijke coördinatie van nationale maatregelen om op samenhangende wijze om te gaan met een noodlijdende groep, en anderzijds de aangetoonde behoefte aan snel en daadkrachtig optreden door de overheid wanneer de situatie dit vereist.

4.2. Coördinatiekader met derde landen

Doeltreffende afwikkeling van internationaal actieve groepen is pas mogelijk als er minimaal sprake is van wederzijdse erkenning en handhaving van de maatregelen die worden genomen door de afwikkelingsautoriteiten in de desbetreffende rechtsgebieden. De internationale afspraken die nodig zijn om dit te bewerkstelligen, zullen gemakkelijker kunnen worden gemaakt als de afwikkelingsregelingen gebaseerd zijn op gemeenschappelijke beginselen en benaderingen, en de Commissie verleent haar volle steun aan de werkzaamheden van de FSB en de G20 in dit verband. De Commissie geeft ook haar steun aan de opstelling van ondernemingsspecifieke samenwerkingsovereenkomsten tussen de nationale autoriteiten die belast zijn met het beheer van faillissementen van wereldwijde ondernemingen, teneinde doeltreffende planning, besluitvorming en coördinatie ten aanzien van internationale groepen te garanderen.

4.3. De rol van de Europese toezichthouders bij crisisbeheersing

Het in deze mededeling beschreven kader sluit naadloos aan bij de onlangs overeengekomen verordeningen tot vaststelling van de Europese Toezichthoudende Autoriteiten (ETA's). Het resultaat van de onderhandelingen in het Europees Parlement en de Raad is dat de rol van de toezichthouders in de ETA-verordeningen is uitgebreid, waaronder tot crisisbeheersing, -voorbereiding en -preventie. Met name aan de EBA kan (in voorkomend geval in samenwerking met de EAEM), binnen de grenzen van de EU-wetgeving, een controletaak worden toevertrouwd alsook specifieke taken in verband met de onderdelen voorbereiding, preventie, vroegtijdige interventie en coördinatie van het crisisbeheersingskader, waaronder

de bevoegdheid om inbreuken op EU-wetgeving te onderzoeken, te bemiddelen en besluiten te nemen in noodsituaties²⁶. De EBA zou ook een sleutelrol vervullen bij de grensoverschrijdende coördinatie in het kader, omdat het als waarnemer in de afwikkelingscolleges zetelt en in belangrijke mate bijdraagt aan en participeert in de opstelling en coördinatie van herstel- en afwikkelingsplannen²⁷. Op gebieden waarop de bevoegdheden van de ETA's inzake bemiddeling en besluitvorming in noodsituaties van toepassing zijn, zou ook de budgettaire vrijwaringsmaatregel²⁸ gelden om te voorkomen dat een besluit van een ETA op enigerlei wijze afbreuk doet aan de budgettaire verantwoordelijkheden van de lidstaten.

Wat afwikkeling betreft, zal de Commissie, wanneer ook andere autoriteiten dan toezichhouders een rol spelen, zorgvuldig nagaan waar de EBA dit proces het beste kan ondersteunen. De EBA zou bijvoorbeeld nuttig kunnen zijn als coördinerende instantie op EU-niveau, grotendeels op dezelfde manier waarop de toezichthouders het optreden van de afwikkelingsautoriteiten op nationaal niveau ondersteunen. Het gevaar van belangenconflicten mag evenwel niet uit het oog worden verloren: een van de redenen waarom toezichthouders en afwikkelingsautoriteiten in vele rechtsgebieden van elkaar gescheiden zijn, is om de prikkels voor gedoogbeleid te beperken.

5. FINANCIERING VAN DE AFWIKKELING

Afwikkelingskosten moeten in eerste instantie ten laste komen van aandeelhouders en crediteuren, maar in de meeste gevallen zal dit niet volstaan. Afwikkeling kan pas een geloofwaardig alternatief zijn als er een passende financieringsregeling wordt opgezet. Zoals aangekondigd in haar mededeling van 26 mei is de Commissie voornemens de oprichting van nationale fondsen ter ondersteuning van de afwikkeling van banken voor te stellen.

De Commissie is van mening dat een gecoördineerde aanpak op EU-niveau is geboden om financieringsmechanismen en het nieuwe afwikkelingskader duidelijk aan elkaar te koppelen. Geloofwaardige financieringsmechanismen voor afwikkeling moeten de financiële stabiliteit helpen te versterken en een veerkrachtiger systeem helpen te bewerkstelligen. Door mogelijke verschillen en verstoringen weg te nemen, zou een gemeenschappelijke aanpak ook de kansen op een doeltreffende grensoverschrijdende samenwerking verbeteren. De Commissie gelooft dat een systeem van vooraf gefinancierde afwikkelingsfondsen op de lange termijn de kosten voor de maatschappij als geheel zou verlagen.

Zij gelooft ook dat een gemeenschappelijke aanpak inzake financiering door de privésector ervoor kan zorgen dat er gemakkelijker overeenstemming wordt bereikt over een passende regeling voor de verdeling van de afwikkelingskosten, wat belangrijk zal zijn voor een efficiënte afwikkeling van grensoverschrijdende entiteiten.

²⁶ Artikelen 9, 10 en 11 van de compromisteksten van de ETA-verordeningen in de versie overeengekomen door de Raad en het Europees Parlement.

²⁷ Artikel 12 quater e.v. van de compromisteksten van de ETA-verordeningen in de versie overeengekomen door de Raad en het Europees Parlement.

²⁸ Artikel 23 van de compromisteksten van de ETA-verordeningen in de versie overeengekomen door de Raad en het Europees Parlement.

5.1. Gebruik van afwikkelingsfondsen

Het bestaan van afwikkelingsfondsen zal garanderen dat afwikkeling een geloofwaardig alternatief is. Eventuele bezorgdheid over een toename van *moral hazard* naar aanleiding van het bestaan van de afwikkelingsfondsen zal afnemen als de fondsen uitsluitend worden gebruikt voor het verstrekken van financiële steun voor afwikkelingsinstrumenten, zoals het financieren van een overbruggingsbank of het garanderen van zijn verplichtingen om te voorkomen dat krediet wordt ingetrokken.

Wanneer met afwikkelingsmaatregelen (zoals schuldafschrijving) wordt beoogd een noodlijdende entiteit als going concern te herstellen, moet een bijkomende verstrekking van tijdelijke financiering vergezeld gaan van passende maatregelen om de entiteit te herstructureren, tekortschietend management te verwijderen, concurrente crediteuren af te schrijven en vorderingen van bestaande aandeelhouders af te bouwen of volledig af te schrijven.

Financieringssteun voor afwikkeling (daaronder begrepen kapitaal- of liquiditeitssteun, garanties of andere maatregelen) moet steeds in overeenstemming zijn met het EU-Verdrag en met name het staatssteunkader wanneer er een beroep wordt gedaan op staatsmiddelen²⁹ en er een voordeel dat de concurrentie kan verstoren en de handel binnen de EU kan beïnvloeden, wordt verstrekt aan een economische entiteit die – al is het maar beperkt - actief blijft op de markt.

5.2. Afwikkelingsfondsen en depositogarantiestelsels

Afwikkelingsfondsen en depositogarantiestelsels hebben niet hetzelfde doel. In sommige lidstaten zijn deze stelsels evenwel al in staat om bepaalde vormen van afwikkelingsfinanciering te verstrekken. De Commissie heeft in juli³⁰ voorgesteld dat de vooraf gefinancierde middelen van de stelsels konden worden gebruikt voor bankafwikkelingsmaatregelen in het kader waarvan deposito's worden overgeheveld naar een andere entiteit (bijvoorbeeld verkoop aan of fusie met een andere entiteit in de privésector, of een overbruggingsbank) mits het bedrag dat uit de middelen van het stelsel wordt geput, niet hoger ligt dan het bedrag dat nodig zou geweest zijn om de deposanten terug te betalen.

De invoering van een nieuw kader voor crisisbeheersing kan tot gevolg hebben dat ook andere maatregelen dan het behoud van gegarandeerde deposito's moeten worden gefinancierd. Zulke maatregelen zouden dan ten laste van het afwikkelingsfonds kunnen vallen. Het is ook zo dat een systeem voor afwikkelingsfinanciering waarvoor de bijdragen alleen zijn gebaseerd op de gedekte deposito's, kleinere, meer gespecialiseerde deposito-instellingen onredelijk zou benadelen ten opzichte van grotere, algemene banken die een sterker gediversifieerde balansstructuur hebben en mogelijk anderszins systeemrelevanter zijn. Toch zullen potentiële synergieën tussen depositogarantiestelsels en afwikkelingsfondsen verder worden onderzocht.

²⁹ Er wordt doorgaans geacht sprake te zijn van staatsmiddelen wanneer de middelen afkomstig zijn uit krachtens de wetgeving van de staat verplichte bijdragen en zij beheerd en verdeeld worden overeenkomstig deze wetgeving, zelfs als zij beheerd worden door instellingen die los staan van de overheid (zie bijvoorbeeld zaak 173/73, Italië tegen Commissie, Jurispr. [1974] blz. 709, punt 16).

³⁰ COM(2010) 368.

5.3. Opzet van afwikkelingsfondsen

Ofschoon de Commissie het niet nodig acht het functioneren van een fonds tot in detail voor te schrijven, zouden volgens haar toch de volgende kenmerken gecoördineerd moeten worden:

- banken die onder het crisisbeheersingskader vallen, zouden bijdragen aan **vooraf gefinancierde fondsen**, die worden ondersteund door regelingen voor financiering achteraf, zodat de nodige middelen beschikbaar zijn ongeacht de omvang van de omgevallen bank; de kosten die de capaciteit van het fonds overstijgen, worden vervolgens op de bankensector verhaald;
- **verplichtingen om aan het fonds bij te dragen** zouden in overeenstemming moeten staan met de toegewezen verantwoordelijkheid voor toezicht en crisisbeheersing. Net zoals bij depositogarantiestelsels zou elk afwikkelingsfonds bijdragen ontvangen van instellingen waaraan in zijn lidstaat een vergunning is afgegeven, en de bijdrage zou de bijkantoren van die instellingen in andere lidstaten dekken;
- de **grondslag voor de bijdragen** zou zorgvuldig moeten worden bekeken. Ofschoon de Commissie in principe de voorkeur geeft aan volledige harmonisatie hoofdzakelijk op basis van verplichtingen als substituut voor de afwikkelingskosten, kunnen in dit stadium ook andere opties worden bekeken, teneinde de grondslag voor de bijdragen later te harmoniseren. Als de structuur van het financiële systeem, de bredere budgettaire context of de potentiële afwikkelingskosten dit rechtvaardigen, zouden de lidstaten de speelruimte kunnen krijgen om de bijdragen op een andere grondslag te vestigen, mits dit niet tot verstoringen van de interne markt leidt. De Commissie zal de kosten en baten van elke benadering bekijken en de standpunten van de verschillende betrokken partijen zorgvuldig aanhoren.

In eerste instantie kan het passend lijken om te streven naar een netwerk van nationale afwikkelingsfondsen, maar de Commissie is van mening dat één EU-fonds beter aan het doel van een doeltreffende EU-afwikkelingsregeling tegemoet zou komen. Voor een dergelijk fonds zou de grondslag voor de bijdragen geharmoniseerd moeten zijn.

5.4. Omvang van de fondsen

De Commissie is zich ervan bewust dat bij de omvang van de geharmoniseerde nationale fondsen rekening moet worden gehouden met de lasten die voortvloeien uit andere hervormingen van de financiële sector. De fondsen moeten geleidelijk worden opgebouwd en in eerste instantie kunnen lagere bijdragen worden gevraagd, die vervolgens kunnen worden opgetrokken naarmate de economie zich herstelt.

Om de uiteindelijke omvang van het fonds te bepalen, zal de Commissie in haar effectbeoordeling specifiek kijken naar de kosten van recente afwikkelingsmaatregelen en ermee rekening houden dat de omvang van het fonds ook moet afhangen van het effect van de hervormingen, zoals hogere kapitaalsvereisten en verbeteringen in het verliesabsorberend vermogen van kapitaal, en van de doeltreffendheid van andere buffers (zoals depositogarantiestelsels), die zowel de kans op als het effect van bankfaillissementen kunnen verkleinen. Aangezien ook een deel van de uitgaven van een afwikkelingsfonds gerecupereerd kunnen worden (bijvoorbeeld bij de verkoop van een overbruggingsbank), kan dit ook de uiteindelijke omvang lager doen uitvallen. Tot slot zullen de in een fonds aanwezige middelen

kunnen worden aangepast aan de ervaringen die worden opgedaan, zodat zij nauwer aansluiten bij de verwachte financieringsbehoeften.

6. VOLGENDE STAPPEN EN TOEKOMSTIGE WERKZAAMHEDEN

6.1. Volgende stappen: een gecoördineerd kader (2011)

De Commissie werkt momenteel aan een kader voor crisisbeheersing en aan de effectbeoordeling die dat kader zal helpen vormgeven en het formele voorstel in het voorjaar van 2011 zal vergezellen. Voordat zij haar voorstel aanneemt, zal de Commissie in december 2010 een raadpleging houden over de technische details van eventuele bepalingen. Dit kader zal de volgende beleidsterreinen bestrijken die in deze mededeling zijn beschreven: de harmonisatie van instrumenten, de coördinatie van nationale maatregelen en financieringsregelingen.

Voor deze doelstellingen van het kader zullen de nationale insolventiewetten slechts worden gewijzigd voor zover dat nodig is om de hierboven beschreven maatregelen te ondersteunen. Hiertoe kunnen wijzigingen behoren die nodig zijn om de nodige bescherming te bieden aan crediteuren en aandeelhouders van de cedent in geval van overdracht van activa tussen groepsentiteiten (deel 3.3) of die betrekking hebben op de voorrang van deposanten indien dat wenselijk is in het licht van een wettelijke bevoegdheid om schulden af te schrijven.

6.2. Toekomstige werkzaamheden

Een insolventiekader (middellange termijn)

De Commissie zal nagaan of er behoefte is aan verdere harmonisatie van insolventieregelingen voor banken, met het eventuele doel om banken volgens dezelfde materiële en formele insolventieregels af te wikkelen en te liquideren. Dit omvat:

de wenselijkheid van liquidatieprocedures voor banken die worden toegepast door bestuurlijke autoriteiten om een snellere en ordelijker liquidatie mogelijk te maken dan thans het geval is met de normale procedure die via de rechter loopt; harmonisatie van basisbeginselen van de insolventiewetgeving voor banken, inclusief voorrangregels en regels voor terugvorderingsmaatregelen.

De Commissie zal eind 2012 een verslag over de verdere harmonisatie van de insolventiewetgeving publiceren.

Een geïntegreerd kader (langere termijn)

In combinatie met de evaluatie van de EBA-verordening in 2014 zal de Commissie nagaan hoe een sterker geïntegreerd kader voor de afwikkeling van grensoverschrijdende groepen het beste tot stand kan worden gebracht. Dit zou via een EU-autoriteit kunnen zijn; de slagkracht van een dergelijke autoriteit zou evenwel afhangen van de vaststelling van een EU-afwikkelings- en insolventieregeling en van een EU-afwikkelingsfonds dat op geharmoniseerde basis wordt gefinancierd.

7. CONCLUSIE

De in deze mededeling beschreven toekomstige beleidsmaatregelen zouden de veerkracht van het financiële systeem aanzienlijk versterken door ervoor te zorgen dat de overheid en het bedrijfsleven beter zijn voorbereid op problemen en beter in staat zijn om deze in een vroeg stadium aan te pakken. De Commissie zal deze maatregelen ter hand nemen volgens bijgaand werkprogramma, zodat de autoriteiten in Europa kunnen beschikken over de nodige instrumenten en financiële middelen om effectief in te grijpen en het faillissement van een bank of beleggingsonderneming in goede banen te leiden waarbij de gevolgen voor het systeem en de uiteindelijke kosten voor de overheid en de belastingbetaler zoveel mogelijk worden beperkt.

Toekomstige beleidsmaatregelen

Doelstellingen	Vorgestelde maatregel	Tijdschema
Coördinatiekader		
Ervoor zorgen dat alle lidstaten een doeltreffende crisisbeheersingsregeling voor banken en bepaalde beleggingsondernemingen hebben, met voldoende en geharmoniseerde bevoegdheden inzake vroegtijdige interventie en afwikkeling	Voorstel voor een richtlijn betreffende crisisbeheersing dat voorziet in: - uitgebreide toezicht-bevoegdheden - verplichtingen inzake adequate voorbereiding, waaronder herstel- en afwikkelingsplannen - geharmoniseerde afwikkelingsinstrumenten	Voorjaar 2011
Zorgen voor doeltreffende samenwerking en coördinatie tussen autoriteiten in geval van een faillissement van een grensoverschrijdende onderneming	Voorstel voor een richtlijn betreffende crisisbeheersing dat voorziet in een kader voor grensoverschrijdende coördinatie	Voorjaar 2011
Ervoor zorgen dat financiering uit de particuliere sector beschikbaar is voor de ondersteuning van crisisbeheersingsmaatregelen	Voorstel voor een richtlijn betreffende crisisbeheersing dat voorziet in de oprichting van nationale afwikkelingsfondsen	Voorjaar 2011
Evalueren welke crisisbeheersingsmaatregelen nodig zijn voor andere financiële instellingen	Verslag aan de Raad en het Europees Parlement	Eind 2011
Insolventie		
Evalueren welke EU-hervorming van insolventieregelingen voor banken nodig is om ervoor te zorgen dat liquidatie een realistische optie is voor noodlijdende banken en om de huidige tekortkomingen in de insolventieprocedures voor grensoverschrijdende bankgroepen aan te pakken	Verslag aan de Raad en het Europees Parlement, in voorkomend geval gekoppeld aan een wetgevingsvoorstel	Eind 2012

***Geïntegreerde afwikkeling
voor grensoverschrijdende
bankgroepen***

Evaluëren hoe een kader voor de geïntegreerde afwikkeling van grensoverschrijdende bankgroepen het beste tot stand kan worden gebracht, inclusief met de betrokkenheid van een EU-afwikkelingsautoriteit

Zal worden bekeken in 2014 combinatie met de evaluatie van de EBA-verordening

Nagaan welke behoefte er bestaat aan een EU-afwikkelingsfonds als aanvulling op een geïntegreerde aanpak van de afwikkeling van grensoverschrijdende bankgroepen

Zal worden bekeken in 2014 combinatie met de evaluatie van de EBA-verordening