

III

*(Vorbereidende handelingen)***EUROPESE CENTRALE BANK****ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK****van 20 april 2016****inzake een voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 806/2014 met het oog op de instelling van een Europees depositoverzekeringstelsel****(CON/2016/26)**

(2016/C 252/01)

Inleiding en rechtsgrondslag

Op 20 januari 2016 ontving de Europese Centrale Bank (ECB) een verzoek van de Raad van de Europese Unie om een advies inzake een voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 806/2014 met het oog op de instelling van een Europees depositoverzekeringstelsel ⁽¹⁾ (het „voorstel”). Op 1 februari 2016 ontving de ECB een verzoek van het Europees Parlement om een advies inzake het voorstel.

De ECB-adviesbevoegdheid is gebaseerd op artikel 127, lid 4, en artikel 282, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), aangezien het voorstel bepalingen bevat betreffende de bijdrage van het Europees Stelsel van centrale banken tot een goede beleidsvoering ten aanzien van de stabiliteit van het financiële stelsel, zoals bedoeld in artikel 127, lid 5, VWEU, en de taken van de ECB betreffende de met het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen verband houdende beleidsvoering, zoals bedoeld in artikel 127, lid 6, VWEU. Overeenkomstig de eerste zin van artikel 17.5 van het reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

1. Algemene opmerkingen

- 1.1. Een Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS) is de noodzakelijke derde pijler om de bankenunie tot stand te brengen, zulks volgende op de oprichting van het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM) en het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (SRM). Aangezien aansprakelijkheid en controle gestroomlijnd moeten worden, is de instelling van een gemeenschappelijk vangnet voor depositanten op Europees niveau de logische aanvulling op het situeren van verantwoordelijkheid voor banktoezicht en afwikkeling op Europees niveau. Aangezien het GTM en het SRM volledig operationeel zijn, hebben nationale autoriteiten in verregaande mate geen controle meer over de kernfactoren die bepalen of een nationaal depositogarantiestelsel (DGS) de verzekerde depositanten moet uitbetalen of bij moet dragen aan afwikkelingsfinanciering. Derhalve moet de aansprakelijkheid voor het ter beschikking staan van voldoende financiële middelen om het vertrouwen van alle depositanten te ondersteunen en daardoor de financiële stabiliteit te vrijwaren, op hetzelfde niveau aanvaard worden en bij het EDIS geplaatst worden. Het voorstel geeft gevolg aan de aanbevelingen van het verslag van de vijf presidenten ⁽²⁾, dat opriep tot de instelling van een EDIS. Zoals het verslag stelt kan een bankenstelsel alleen echt eenvormig zijn indien het niveau van vertrouwen in de veiligheid van de bankdeposito's even hoog is in alle lidstaten. Een EDIS zou tevens uit risicodiversificatie voortvloeiende voordelen bieden en het is waarschijnlijker dat een EDIS schokken kan weerstaan, aangezien risico's breder gespreid zouden worden over een grotere pool van financiële instellingen, en het is minder waarschijnlijk dat individuele uitbetalingsgebeurtenissen de systeemcapaciteit te boven zouden gaan.
- 1.2. De ECB deelt het Commissie-standpunt geheel dat een gemeenschappelijk depositobeschermingssysteem de noodzakelijke derde pijler van de bankenunie is en dat een gemeenschappelijk systeem nodig is om de depositantenbescherming verder te verbeteren en de financiële stabiliteit te ondersteunen, aldus bijdragend tot de verdieping van de Economische en Monetaire Unie (EMU) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(2015) 586 def.

⁽²⁾ Het verslag van de vijf presidenten van 22 juni 2015 betreffende „De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie”, beschikbaar op de Commissiewebsite op www.ec.europa.eu

⁽³⁾ Zie het ECB-verslag „Financiële integratie in Europa 2016”, „De vijf presidenten”, verslag van 22 juni 2015 betreffende „De voltooiing van Europa's Economische en Monetaire Unie”, beschikbaar op de Commissiewebsite op www.ec.europa.eu; Marjolin lezing (Marjolin lecture) gehouden door Mario Draghi, president van de ECB, tijdens de „European Money and Finance Forum” (SUERF) conferentie georganiseerd door de Deutsche Bundesbank, te Frankfurt, 4 februari 2016 en de speech van Mario Draghi, president van de ECB, tijdens het „ECB Forum on Banking Supervision”, 4 november 2015, te Frankfurt, beiden beschikbaar op de ECB-website op www.ecb.europa.eu

- 1.3. De ECB verwelkomt voorts dat het voorstel een geleidelijk proces instelt van de toenemende wederzijdse verzekering van deelnemende DGS-en om uiteindelijk een eenvormig systeem van depositoverzekering te verwezenlijken dat de link tussen een bank en hun nationale overheid beperkt.
- 1.4. In zijn totaliteit verwelkomt de ECB dat het voorstel een duidelijke route en tijdschema uitzet met duidelijk vastgelegde en beperkte overgangsstappen op weg naar een volwaardig EDIS. De herverzekerings- en medeverzekeringsfasen moeten derhalve beschouwd worden als een overgang naar een volwaardige verzekering die in 2024 moet starten. Deze gespreide benadering houdt er rekening mee dat op andere terreinen van de bankenunie en de EMU als geheel verdere vooruitgang noodzakelijk is. Voorts beoogt deze benadering ervoor te zorgen dat er voldoende tijd is om ex-antebijdragen in de gehele bankenunie te accumuleren voor het begin van de volledigeverzekeringsfase. Tenslotte, gelijke behandeling van bij de deelnemende DGS-en aangesloten kredietinstellingen wordt gewaarborgd door bij de vaststelling van hun respectieve bijdragen rekening te houden met de instellingspecifieke risico's ten overstaan van alle overige kredietinstellingen in de bankenunie. Om de geloofwaardigheid van het EDIS verder te ondersteunen en daadwerkelijk de bank/nationale overheid-link op nationaal niveau te verbreken, moet uiterlijk bij het begin van de volledigeverzekeringsfase een budgettair neutraal gemeenschappelijk vangnet worden ingesteld.
- 1.5. Een goed werkende bankenunie vereist evenwel stappen die verder gaan dan de instelling van het EDIS. Daartoe zet de Commissiemededeling „Naar de voltooiing van de bankenunie”⁽¹⁾ een aantal maatregelen uiteen om de risico's in de bankensector verder te verminderen en de omstandigheden te nivelleren. In deze context benadrukt de ECB het belang van de volledige en tijdige omzetting van Richtlijn 2014/49/EU van het Europees Parlement en de Raad⁽²⁾ als een noodzakelijke voorwaarde voor het EDIS en roept de lidstaten derhalve op zo snel mogelijk aan deze verplichting te voldoen⁽³⁾. De ECB verwelkomt alle overige risicoverminderende maatregelen in de Commissiemededeling, en ondersteunt deze volledig. Vooruitgang inzake deze overige maatregelen moet parallel aan de instelling van het EDIS verwezenlijkt worden, niet enkel om gelijke omstandigheden te waarborgen, maar ook om financiële integratie te bevorderen. Een oplossing die de overgang van een EDIS-fase naar de volgende afhankelijk maakt van de vooruitgang met betrekking tot risicovermindering zou vertraging kunnen veroorzaken. Indien die voorwaardelijke infasering van EDIS wordt ondersteund, moeten mijlpalen betreffende risicovermindering ex ante precies omschreven worden, objectief verifieerbaar zijn, realistisch haalbaar zijn en juridisch verbonden moeten zijn met de fasenovergangen in het EDIS-voorstel. Om ervoor te zorgen dat EDIS niet oneindig wordt uitgesteld, moet de lijst van mijlpalen de belangrijkste factoren omvatten die nodig zijn om de bankenunie verder te versterken. Deze lijst moet primair beperkt worden tot zaken met een duidelijke materiële link met EDIS en moet niet verwijzen naar lopende discussies waarvoor het tijdschema onduidelijk is.
- 1.6. Ten slotte is de ECB van mening dat een effectenbeoordeling van de belangrijkste factoren van het voorstel aangegeven is gezien het voorstel en de wisselwerking ervan met uniewetgeving, met name Richtlijn 2014/49/EU en Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad⁽⁴⁾, en de rol van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad („de Raad”), zulks in vergelijking met de huidige rol van de voor nationale DGS-en verantwoordelijke besluitvormende organen.

2. Specifieke opmerkingen

2.1. Doelstelling van het voorstel

De ECB verwelkomt dat het voorstel consistentie met Richtlijn 2014/49/EU beoogt door de beginselen en voorschriften ervan aan te vullen⁽⁵⁾. De kerntaak van een DGS uit hoofde van Richtlijn 2014/49/EU is „de deposanten te beschermen tegen de gevolgen van de insolventie van een kredietinstelling”⁽⁶⁾. Het voorstel regelt de relatie tussen het EDIS, het Depositogarantiefonds (DIF) en de DGS-en, waarbij de nationale stelsels volledig aansprakelijk blijven voor de deposantenschadeloosstelling. Dat overziende is de ECB van mening dat het noodzakelijk is in de voorsteltekst te expliciteren dat het EDIS tevens de hoogst mogelijke deposantenbescherming in alle lidstaten van de bankenunie beoogt te verwezenlijken.

⁽¹⁾ COM(2015) 587 final.

⁽²⁾ Richtlijn 2014/49/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de depositogarantiestelsels (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 149).

⁽³⁾ Eurogebiedlidstaten die de omzetting nog niet voltooid hadden, moeten deze taak uiterlijk aan het einde van het eerste kwartaal van 2016 volbracht hebben.

⁽⁴⁾ Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012, van het Europees Parlement en de Raad (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 190).

⁽⁵⁾ Zie overweging 15 van het voorstel.

⁽⁶⁾ Zie overweging 14 van Richtlijn 2014/49/EU.

2.2. Toepassingsgebied van het EDIS

De ECB verwelkomt tevens dat het voorstel van toepassing moet zijn op alle in de bankenunielidstaten krachtens Richtlijn 2014/49/EU⁽¹⁾ officieel erkende DGS-en, d.w.z. wettelijke DGS-en, contractuele DGS-en en institutionele beschermingsstelsels, alsook alle bij die stelsels aangesloten kredietinstellingen. Alle kredietinstellingen met toegang tot EDIS-middelen moeten evenwel gereguleerd zijn en onder toezicht staan op basis van Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad⁽²⁾ en Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad⁽³⁾. Dat strookt volledig met de aanbeveling van het verslag van de vijf presidenten dat het toepassingsgebied van de EDIS moet stroken met het GTM-toepassingsgebied en dat de op risico gebaseerde vergoedingen door alle deelnemende banken in de lidstaten betaald moeten worden. In feite zal alleen een alomvattend eenvormig depositobeschermingsstelsel een gelijk deposantbeschermingsniveau in de gehele bankenunie verwezenlijken, aldus marktfragmentatie en concurrentievervalsing voorkomend.

2.3. Bestuur van de EDIS

De ECB verwelkomt dat de Raad het EDIS zal beheren. Het is belangrijk dat een onafhankelijk Unie-orgaan van de Europese Unie het EDIS beheert welk orgaan niet blootstaat aan politieke invloed en toegang tot het DIF zal garanderen op voor alle DGS-en gelijke voorwaarden. De Raad zou van synergie-effecten kunnen profiteren door het afwikkelings-, en het depositogarantiefonds gelijktijdig te beheren, met name doordat gebruik kan worden gemaakt van de deskundigheid die de Raad heeft verzameld bij de uitoefening van haar afwikkelingstaken bij het beheer van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (SRF). Efficiencyvoordelen kunnen behaald worden aangezien beheer van en belegging in beide fondsen gelijkaardige kennis en deskundigheid vereisen. De effectieve uitvoering van deze nieuwe taken vergt wellicht allocatie van aanvullende middelen aan de Raad (zie paragraaf 2.9). Middelen voor zowel het SRF en het DIF moeten duidelijk voor hun respectieve doel geoormerkt worden, waardoor met name wordt vermeden dat depositobeschermingsmiddelen vermengd worden en mogelijk „verbruikt” worden voor afwikkelingsdoeleinden.

De ECB verwelkomt de voorgestelde regelingen krachtens welke de ECB een permanente vertegenwoordiger mag aanwijzen die mag deelnemen aan alle vergaderingen van de Raad, waaronder de EDIS-plenaire vergadering en de gezamenlijke plenaire vergadering.

Ten slotte verwelkomt de ECB dat slechts nationale afwikkelingsautoriteiten of aangewezen autoriteiten lid zijn van de EDIS-besluitvormingsorganen. Geen particuliere entiteiten die een nationaal DGS beheren, zouden direct betrokken zijn bij een EDIS-plenaire vergadering. De ECB verwelkomt deze beperking en herinnert eraan dat volgens de definitie van artikel 2, lid 1, punt 18) van Richtlijn 2014/49/EU slechts aangewezen (overheids-)autoriteiten aan de afwikkelingscolleges deel mogen nemen. Aangezien particuliere DGS-en behorende entiteiten in een aantal lidstaten eigendom zijn van bankenverenigingen, kan het hun verlenen van toegang tot informatie over banken die hun concurrenten zijn in feite aanleiding zijn tot ernstige issues van commerciële vertrouwelijkheid.

2.4. Minimalisering van kosten voor liquidatie en controle inzake het gebruik van EDIS

Aangaande de afwikkelingsprocedure, waar Richtlijn 2014/59/EU expliciet stelt dat afwikkelingsautoriteiten moeten pogen afwikkelingskosten zoveel mogelijk te beperken en waardevernietiging moeten vermijden, moeten voor liquidatie bevoegde autoriteiten ook het algemene doel van liquidatiekostenminimalisering moeten huldigen, waardoor zij er tevens voor zorgen dat verliezen voor gedekte deposito's, en derhalve, voor de DGS-en zoveel mogelijk worden beperkt. Om dit doel te bereiken, moeten de voor liquidatie bevoegde autoriteiten de gedekte depositoportefeuille met bepaalde andere activa van de falende kredietinstelling af kunnen splitsen en die kunnen overdragen aan een koper uit de particuliere sector. Dit aankoop- en overnametransactietype kan veelal minder duur

⁽¹⁾ Zie artikel 1, lid 3, van het voorstel voor een verordening tot wijziging van artikel 2 van Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 (PB L 225 van 30.7.2014, blz. 1), zie tevens artikel 1, lid 2, onder a), b) en c), en artikel 2, lid 1, van Richtlijn 2014/49/EU.

⁽²⁾ Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 1).

⁽³⁾ Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB L 176 van 27.6.2013, blz. 338).

zijn voor een DGS dan het simpelweg uitbetalen van de gegarandeerde deposito's in geval van liquidatie. Evenzo moet in de tekst van het voorstel verduidelijkt worden of de financiële middelen van het EDIS gebruikt kunnen worden voor de omzetting van de alternatieve maatregelen van artikel 11, lid 6, van Richtlijn 2014/49/EU. Aangezien de wijze waarop het liquidatieproces wordt uitgevoerd essentieel zal zijn voor het vrijwaren van de DGS-fondsen, en derhalve tevens van het EDIS, is het van belang dat de Raad enige controle kan uitoefenen over het nationale liquidatieproces. Derhalve, zoals in Verordening (EU) nr. 806/2014, die bepaalt dat de Raad de afwikkeling overneemt van nationale afwikkelingsautoriteiten indien SRF-middelen gebruikt moeten worden, moet de Raad een stem hebben in de liquidatieprocedure, indien EDIS-middelen waarschijnlijk gebruikt zullen worden. Dit zou ervoor zorgen dat de controle over de liquidatieprocedure direct wordt afgestemd op de uit de depositobescherming voortvloeiende aansprakelijkheid.

2.5. *Op risico gebaseerde bijdragen*

De ECB steunt ten eerste dat het voorstel in het hele bankenunie een methodologie invoert voor de berekening van op risico gebaseerde bijdragen vanuit de medeverzekeringsfase en dat het de Raad opdraagt het bijdrageniveau van iedere kredietinstelling vast te stellen ten overstaan van alle overige deelnemende kredietinstellingen. Dit is essentieel voor de faire allocatie van bijdragen en de deugdelijke financiering van het EDIS. De risico-omvang wordt vastgesteld overeenkomstig een methodologie die is gebaseerd op de in het ontwerpartikel 74 quater bedoelde criteria⁽¹⁾. Die vaststelling moet rekening houden met het instellingspecifieke risico ten overstaan van alle overige kredietinstellingen in de bankenunie. De vergelijking van die risico's in de hele bankenunie en de aanpassing van de respectieve bijdragen op die basis draagt bij aan de instelling van de juiste prikkels voor zakelijke beslissingen en beperkt de freeridingrisico's en moreel risico. Dit is van belang om de bezorgdheid te verlichten dat sommige banksectoren door andere banksectoren „gesubsidieerd” zouden kunnen worden.

Van belang is te overwegen of, en zo ja in welke mate, de op risico gebaseerde aanpak tot vaststelling van het bijdrageniveau tevens de waarschijnlijkheid van inwerkingtreding van depositoverzekering voor een kredietinstelling moet weergeven, en met name de waarschijnlijkheid dat het geliquideerd moet worden, en niet afgewikkeld.

Voorts moet het voorstel om redenen van rechtszekerheid regelen hoe bijdragen gebruikt zullen worden die in sommige lidstaten worden geïnd boven het niveau van het minimumvereiste van 0,8 % van gedekte deposito's.

2.6. *De rol van de ECB bij de vaststelling van het totale bedrag van ex-antebijdragen voor iedere deelnemende DGS*

De ECB verwelkomt dat het voorstel bepaalt dat elk jaar gedurende de herverzekerings- en medeverzekeringsperiode de Raad de ECB en de nationaal bevoegde autoriteit zal raadplegen vooraleer voor elke DGS het totale bedrag van ex-antebijdragen vast te stellen dat het van de bij de respectieve DGS aangesloten kredietinstellingen mag verlangen. Die regelmatige raadplegingen reflecteren de deskundigheid van toezichthouders aangaande de beoordeling van het risiconiveau van instellingen en de ECB en de nationale bevoegde autoriteiten kunnen er daardoor voor zorgen dat de procedure voor de berekening en inning van de bijdragen de soliditeit van de bijdragende kredietinstellingen niet zal ondermijnen.

2.7. *Gebruik van middelen*

De ECB verwelkomt dat het voorstel het gebruik van middelen vereist, niet slechts voor uitbetalingen, maar ook in geval van afwikkeling in elk van de drie EDIS-fasen. Dit is van belang om afwikkeling te faciliteren die voor menig falende bank, of een bank die waarschijnlijk zal falen, van openbaar belang is en derhalve de oplossing die de voorkeur boven faillissement verdient. Het strookt tevens met Richtlijn 2014/49/EU en Verordening (EU) nr. 806/2014 die van DGS-en aansprakelijkheid verlangen ten belope van de gedekte deposito's, mits depositanten toegang behouden tot hun deposito's en dat deelname aan de financiering van afwikkeling niet hoger is dan de verliezen die de DGS-en zouden hebben geleden in geval van insolventie.

Het voorstel moet evenwel expliciteren dat depositosaldi boven de 100 000 EUR, die gedurende ten minste drie en ten hoogste twaalf maanden tijdelijk beschermd zijn overeenkomstig de wetgeving van de betrokken lidstaat zoals toegestaan door artikel 6 van Richtlijn 2014/49/EU, door EDIS gedekt moeten worden.

⁽¹⁾ Dit zijn: a) het niveau van verliesabsorptievermogen van de instelling; b) het vermogen van de instelling aan haar kortetermijn- en langetermijnverplichtingen te kunnen voldoen; c) de stabiliteit en diversiteit van de financieringsbronnen van de instelling en haar niet-bezwaarde zeer liquide activa; d) de kwaliteit van de activa van de instelling; e) het bedrijfsmodel en beheer van de instelling; f) de mate waarin de activa van de instelling zijn bezwaard.

2.8. Taak van het EDIS ten opzichte van DGS-en gedurende de gedeeltelijke- en volledigeverzekeringsfasen

De instelling van het EDIS zal de toegang tot aanvullende financiële middelen bij DGS-en faciliteren, aanvankelijk middels her- en medeverzekering en middelen voor dit doel zullen geleidelijk aan in het DIF opgebouwd worden. Uiterlijk 2024 moeten alle bijdragen die bij de bij DGS-en aangesloten kredietinstellingen geïnd werden direct naar het DIF in het EDIS gekanaliseerd worden. Luidens Richtlijn 2014/49/EU blijven de nationale stelsels, en niet het EDIS of het DIF, evenwel volledig aansprakelijk jegens deposantenvergoedingsvorderingen. Het voorstel moet derhalve gedurende de volledigeverzekeringsfase duidelijk een juridische verplichting bepalen dat het EDIS of het DIF voldoen aan alle benodigde middelen in verband met deposantenvorderingen na een overeenkomstig artikel 41 nonies, lid 2, bij een nationaal DGS gemelde gebeurtenis. De ECB begrijpt dat artikel 41 nonies, lid 1, dat bepaalt dat „het deelnemende DGS volledig door het EDIS wordt verzekerd”, die verplichting voor het EDIS inderdaad beoogt. Een duidelijke juridische verplichting behoeft verduidelijking in artikel 41 quaterdecies, lid 2, om te waarborgen dat de overwogen pro-rata-uitbetaling in geval van meerdere gelijktijdige uitbetalingsgebeurtenissen slechts de verdeling van direct beschikbare financiële middelen betreft, d.w.z. het EDIS wordt niet ontheven van zijn verplichting ten aanzien van de DGS-en om alle uitgaven van de DGS-en te dekken, zulks volgend op de inning van ex-postbijdragen en/of beroep op alternatieve financieringsmiddelen. Belangrijker is dat dezelfde juridische verplichting, zij het beperkt tot het specifieke deel dat is medeverzekerd, ook moet gelden voor de verplichtingen van het EDIS ten aanzien van de DGS-en gedurende de medeverzekeringsfase. Dit bevestigt tevens dat een budgettair-neutraal overheidsvangnet voor het EDIS noodzakelijk is. Ten slotte moet de tijdsperiode waarin de Raad een beslissing neemt over de beschikbare middelen krachtens artikel 41 quaterdecies, lid 2, verkort moet worden, aangezien DGS-en geacht worden de deposanten binnen zeven werkdagen te vergoeden ⁽¹⁾.

2.9. Uitsluiting van dekking door het EDIS

Artikel 41 decies stelt een procedure in voor uitsluiting van een DGS van dekking door EDIS. Uit hoofde van deze procedure kan de Commissie, handelend op eigen initiatief, dan wel op verzoek van de Afwikkelingsraad of een deelnemende lidstaat, beslissen dat: a) het deelnemende DGS is de verplichtingen uit hoofde van het voorstel of de artikelen 4, 6, 7 of 10 van Richtlijn 2014/49/EU niet nagekomen; of b) een deelnemend DGS, de in artikel 3 van Richtlijn 2014/49/EU bedoelde relevante administratieve autoriteit of een andere relevante autoriteit van de betrokken lidstaat in verband met een bepaalde aanvraag tot dekking door het Europees depositoverzekeringstelsel heeft gehandeld op een manier die strijdig is met het beginsel van loyale samenwerking dat in artikel 4, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) is neergelegd.

De ECB ondersteunt dat het voorstel waarborgen verstrekt om ervoor te zorgen dat alle DGS-en voldoen aan hun respectieve verplichtingen uit hoofde van het nieuwe kader overeenkomstig de nationale implementatie van Richtlijn 2014/49/EU. Dit is van belang om freeridingrisico's te vermijden en moreel risico te temperen. Gezien de hoogte van deze sanctie en de eventuele gevolgen voor deposanten, moet uitsluiting van een nationale DGS alleen worden overwogen indien dat evenredig is aan de begane inbreuk en opgelegd worden nadat het betrokken DGS binnen de vastgestelde tijdlimieten niet heeft voldaan aan de tussentijdse rechtshandavingsacties krachtens de uit hoofde van het voorstel in te stellen procedures. Inbreuken die een uitsluiting ten gevolge hebben moeten nauwkeuriger omschreven worden om de rechtszekerheid te vergroten. Andere sancties, waaronder dwangsommen, kunnen voor geringere inbreuken opgelegd worden. Voorts, indien tot uitsluiting wordt besloten moet er een deugdelijke regeling zijn om ervoor te zorgen dat de waarborging van adequate bescherming van alle gegarandeerde deposito's, de overkoepelende doelstelling, steeds wordt nageleefd. Dit is te meer van belang voor de volledigeverzekeringsfase als alle bij de deelnemende kredietinstelling geïnde bijdragen direct naar het EDIS overgeboekt worden om ervoor te zorgen dat deposanten er niet slechter afkomen inzake depositobescherming in vergelijking met de situatie waarin hun DGS geen deel uitmaakte van het EDIS en alle bijdragen op nationaal niveau waren geaccumuleerd.

In deze context kunnen meerdere oplossingen overwogen worden. Bijvoorbeeld, de bijdragen van het uitgesloten DGS zouden in het DIF aangehouden kunnen worden en de deposito's die werden aangehouden op de datum waarop een DGS werd uitgesloten, zou het EDIS kunnen blijven dekken door ervoor te zorgen dat deposanten een directe rechtsoverdracht hebben tegen het EDIS. Als alternatief zou het voorstel een methodologie en procedure kunnen instellen krachtens welke de middelen, die werden geïnd van bij het uitgesloten DGS aangesloten kredietinstellingen, in geval van uitsluiting van die DGS aan die DGS terugbetaald zouden worden. In elk van deze scenario's moeten de terug te betalen bedragen, dan wel de beschikbare bedragen om te voldoen aan de directe vorderingen, geplafonneerd worden om consistent te zijn met de doelstelling van de uitsluitingsclausule. Het voorstel moet duidelijke richtsnoeren verschaffen aangaande de terugbetalingsprocedure, waaronder het tijdschema en de methodologie voor de berekening van de terug te betalen bedragen. Deze methodologie zou bijvoorbeeld

⁽¹⁾ Behoudens overgangsbepalingen die evenwel aan het begin van de volledigeverzekeringsfase eindigen.

voort kunnen borduren op de methodologie voor de repatriëring van bijdragen aan DGS-en krachtens het voorstel in geval van beëindiging van nauwe samenwerkingsregelingen tussen de ECB en de bevoegde autoriteiten van de niet-eurogebiedlidstaten binnen het kader van het GTM ⁽¹⁾. Evenzo, de betrokken autoriteit moet — indien niet voor de terugbetalingsoptie werd gekozen — het recht hebben middelen terug te vorderen van het DIF om bij te dragen aan een afwikkelingshandeling overeenkomstig Richtlijn 2014/59/EU ⁽²⁾, indien werd besloten dat een kredietinstelling faalt of waarschijnlijk zal falen.

De overwegingen ⁽³⁾ van het voorstel houden in dat het beginsel van loyale samenwerking, zoals bedoeld in artikel 4, lid 3, VEU, geldt voor alle betrokken entiteiten, organen en autoriteiten die zijn betrokken bij de toepassing van het voorstel. Om redenen van rechtszekerheid zou het evenwel vermeldenswaard kunnen zijn om in artikel 41 decies te expliciteren dat dit beginsel ook van toepassing is op de Commissie en de Raad. Voorts zou het voorstel zo opgezet kunnen worden dat vermeld wordt wanneer de voorwaarden krachtens welke dit beginsel werkzaam is, geacht worden niet te zijn nageleefd, om te zorgen voor adequate waarborgen, voorspelbaarheid van gevolgen en onnodige risico's voor de financiële stabiliteit te vermijden.

Tenslotte, artikel 41 decies zou ook kunnen profiteren van de invoering van een procedure en een tijdsbestek om te volgen wanneer uitsluitingsbeslissingen worden genomen. Dienaangaande zou inspiratie geput kunnen worden uit de procedure van artikel 258 VWEU ⁽⁴⁾. Daarnaast is wellicht verduidelijking nodig aangaande de relatie tussen de in artikel 41 decies bedoelde uitsluitingsprocedure en de inbreukprocedure uit hoofde van artikel 258. Dienaangaande zij opgemerkt dat uitsluiting van een DGS zonder repatriëring van de bijdragen die zijn verstrekt door bij dit DGS aangesloten instellingen zou erop neerkomen dat het betrokken DGS een artikel 10, lid 2 ⁽⁵⁾, van Richtlijn 2014/49/EU automatisch schendt. Dat is het geval omdat luidens ontwerpartikel 74 quater, lid 4, de bijdragen van de bij een specifieke DGS aangesloten kredietinstellingen storten binnen het EDIS meetellen voor het minimale streefbedrag dat het deelnemende DGS overeenkomstig Richtlijn 2014/49/EU moet bereiken. Voorts zijn het niet de DGS-en zelf die moeten voldoen aan bepaalde vereisten van artikel 4, 6, 7 en 10 van Richtlijn 2014/49/EU, maar veeleer de lidstaten of andere entiteiten, bijvoorbeeld aangesloten kredietinstellingen.

2.10. *Terugvordering van de bronnen van het DIF*

De procedures voor het DIF voor de terugvordering van de aan een DGS verstrekte middelen in geval van een uitbetalingsgebeurtenis zijn voornamelijk gekoppeld aan de in nationale insolventieprocedures geïnde bedragen. De duur van die procedures verschilt aanzienlijk tussen lidstaten, en kan somtijds een vrij lang duren. Nadere precisering in artikel 41 octodecies ware raadzaam om de Raad in staat te stellen bepaalde rechten uit te oefenen met betrekking tot nationale insolventieprocedures, aldus ervoor zorgend dat de rechtspositie van de Raad door de rechtbanken erkend worden. De daadwerkelijke uitoefening van die rechten kunnen eveneens de allocatie van significante middelen aan de Raad vergen voor de uitvoering van deze taak.

2.11. *Vangnetregelingen*

Het voorstel voorziet niet in een budgettair neutraal Europees overheidsvangnet voor het EDIS in geval van één of meerdere uitbetalingsgebeurtenissen die de beschikbare EDIS-fondsen te boven gaan, en ex-postbijdragen of alternatieve financiering niet snel genoeg aangesproken kunnen worden om een tijdige deposituitbetaling of de tijdige betrokkenheid van het EDIS in een afwikkelingsgeval te waarborgen. Zulks houdt in dat enige betalingsverplichting ten aanzien van depositanten die de door het EDIS verstrekte middelen te boven gaan in beginsel weer terugvalt op het betrokken DGS, zulks uit hoofde van artikel 10, lid 9, van Richtlijn 2014/49/EU dat van de lidstaten dat zij ervoor zorgen dat DGS-en over een adequaat alternatief financieringsplan beschikken op basis waarvan zij kortetermijnfinanciering kunnen verkrijgen waarmee vorderingen jegens die DGS-en kunnen worden gehonoreerd. De efficiëntie van het hele stelsel berust uiteindelijk op de geloofwaardigheid van nationale vangnetten.

De ECB is van mening dat een budgettair neutraal gemeenschappelijk overheidsvangnet voor het EDIS uiterlijk met ingang van de volledigeverzekeringsfase noodzakelijk is om te zorgen voor een uniform hoog niveau van vertrouwen in depositobescherming onder alle omstandigheden en om daadwerkelijk de bank/nationale overheidlink op nationaal niveau af te zwakken. Uiteindelijk gaat het vertrouwen op nationale vangnetten voorbij aan het doel van het voorstel om de banenunie te versterken door in de onderscheiden lidstaten de bank/nationale

⁽¹⁾ Zie het artikel 1, lid 5, van het voorstel tot wijziging van onder meer artikel 4, lid 3, van Verordening (EU) nr. 806/2014.

⁽²⁾ Zie artikel 109 van Richtlijn 2014/59/EU.

⁽³⁾ Zie met name overweging 40 van het voorstel.

⁽⁴⁾ Artikel 258 van het Verdrag stelt een procedure in die de Commissie moet volgen indien zij van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens dit Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen: zij brengt dienaangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze lidstaat in de gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken. Indien de betrokken lidstaat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

⁽⁵⁾ Artikel 10, lid 2, van Richtlijn 2014/49/EU bepaalt dat dat de beschikbare financiële middelen van een DGS uiterlijk op 3 juli 2024 ten minste een streefbedrag gelijk aan 0,8 % van het bedrag van de gedekte deposito's van zijn deelnemers belopen.

overheid-link af te zwakken ⁽¹⁾. De oprichting van het EDIS versterkt de bankenunie aanzienlijk door een aanzienlijk hogere mate van bescherming aan te bieden tegen grote lokale schokken omdat DGS-en toegang hebben tot gepoolde EDIS-middelen. Bij gebreke van een gemeenschappelijk vangnet zou het EDIS een factor niet kunnen elimineren die negatieve gevolgen zou kunnen hebben op het depositantenvertrouwen vanwege twijfels aangaande de geloofwaardigheid van puur nationale vangnetten. Een budgettair neutraal gemeenschappelijk overheidsvangnet is een belangrijke factor om de geloofwaardigheid van het EDIS te waarborgen, en moet geleidelijk ingevoerd worden overeenkomstig de geleidelijke mutualisatie van depositobescherming. Een deugdelijk gemeenschappelijk vangnet zou niet alleen de depositanten in lidstaten met een minder gunstige budgettaire situatie geruststellen, maar zou leiden tot een globaal sterkere EDIS. Een dergelijk vangnet voor het DIF moet het beginsel van budgettaire neutraliteit respecteren, aldus ervoor zorgend dat overheidsmiddelen gerecupereerd worden van de financiële sector via ex-postbijdragen. Het gebruik van het Europees stabiliteitsmechanisme lijkt een mogelijkheid voor de oprichting van een budgettair neutraal gemeenschappelijk overheidsvangnet.

2.12. Automatische toegang voor lidstaten die tot het GTM toetreden

Overweging 14 van het voorstel lijkt automatische toegang tot het EDIS te beogen door alle DGS-en die officieel zijn erkend in een tot het GTM toetredende lidstaat. Terwijl er enerzijds beslist een verplichting moet zijn om gelijktijdig toe te treden tot alle pijlers van de bankenunie moeten overgangsmaatregelen ingesteld worden om te zorgen voor een soepele infasering van op een latere datum toetredende DGS-en. Dat waarborgt dat dergelijke toetredingen geen buitensporige last vormen voor de financieringsregelingen van het EDIS. Bijvoorbeeld, indien een lidstaat gedurende de late fase van de medeverzekering of gedurende de volledige verzekeringsfase toegetreden is, ware het raadzaam te voorzien in een overdracht van de DGS-en naar het EDIS van door het DGS geaccumuleerde middelen vanaf de inwerkingtreding van het voorstel (of een vooraf vastgelegd deel van die middelen), zulks overeenkomstig het financieringstraject bedoeld in artikel 41 undecies.

2.13. Informatie-uitwisseling

Het voorstel erkent het belang van de efficiënte informatie-uitwisseling tussen de autoriteiten die zorg dragen voor een soepele werking van het EDIS, d.w.z. de Raad, de aangewezen autoriteiten, de bevoegde autoriteiten, waaronder de ECB, en de afwikkelingsautoriteiten door zich uit te spreken voor de afsluiting van memorandum van overeenstemming ⁽²⁾, indien noodzakelijk. Gezien het belang van deze kwestie, en teneinde mogelijke obstakels voor die informatie-uitwisseling te vermijden, lijkt het noodzakelijk artikel 34 van Verordening (EU) nr. 806/2014 te wijzigen zodat de DGS-en en de aangewezen autoriteiten expliciet behoren tot de organen en autoriteiten die recht kunnen doen gelden op informatie-uitwisseling en overeenkomstig dat artikel memorandum van overeenstemming kunnen afsluiten. Dat kan verwezenlijkt worden door een nieuwe bepaling in het voorstel in te voegen.

2.14. Technische kanttekeningen en wijzigingsvoorstellen

Indien de ECB wijzigingen van het voorstel aanbeveelt, worden daartoe in een apart technisch werkdocument specifiek onderbouwde formuleringsvoorstellen opgenomen. Dat omvat tevens de tekst van een wijziging van Richtlijn 2014/49/EU. Het technische werkdocument is in de Engelse taal beschikbaar op de ECB-website.

Gedaan te Frankfurt am Main, 20 april 2016.

De president van de ECB

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ Zie met name overweging 17 van het voorstel.

⁽²⁾ Zie overweging 39 van het voorstel.