

Vergaderjaar 2012–2013

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 946

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2012

Bijgevoegd ontvangt u, naar aanleiding van uw verzoek d.d. 27 september 2012, een appreciatie op de op 12 september jl. door de Europese Commissie gepresenteerde voorstellen voor een Verordening voor het *Single Supervisory Mechanism* ter oprichting van de Europese bankentoezichthouder bij de ECB en een voorstel voor aanpassing van de bestaande Verordening voor *European Banking Authority* (EBA) aan de nieuwe toezichtsituatie. In deze brief wordt tevens ingegaan op de positie van het kabinet t.a.v. de mogelijkheid voor een instrument voor directe herkapitalisatie door het ESM, en op stappen naar een geïntegreerd financieel kader (een bankenunie).

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

Europees toezichtmechanisme voor banken en directe herkapitalisatie door het ESM

1. Inleiding

Tijdens de Eurozone-top van 29 juni is afgesproken dat er een Europees toezichtmechanisme voor banken wordt ingevoerd. Hierbij is effectief Europees banktoezicht als voorwaarde gesteld aan het introduceren van de mogelijkheid voor directe herkapitalisatie van banken door het ESM. Introductie van het nieuwe instrument vindt plaats op basis van een regulier besluit volgens het ESM-Verdrag. Dit houdt in dat het besluit met eenparigheid van stemmen moet worden genomen. Het doel van directe ESM-steun aan banken is het afzwakken van de vicieuze cirkel waarin kwetsbare nationale overheden en kwetsbare banken elkaar besmetten. De staatshoofden en regeringsleiders van de eurolanden hebben de Europese Commissie gevraagd met een voorstel te komen voor Europees toezichtmechanisme voor banken («*Single Supervisory Mechanism*»), gebaseerd op Artikel 127(6) van het EU-Werkingsverdrag, op grond waarvan specifieke toezichttaken kunnen worden overgedragen aan de ECB.

De Europese Raad heeft daarnaast voorzitter Van Rompuy uitgenodigd om, in nauwe samenwerking met de voorzitters van de Europese Commissie en de Eurogroep en de President van de Europese Centrale Bank (ECB), een *road map* te ontwikkelen om te komen tot een «echte Economische en Monetaire Unie», waarvan een geïntegreerd financieel raamwerk (bankenunie) deel uit maakt. Europees banktoezicht en mogelijke directe ESM steun aan banken zijn eerste stappen naar, maar niet gelijk aan een volledige bankenunie.

Naar aanleiding van de besluiten tijdens de Eurozone-top heeft de Europese Commissie op 12 september jl. twee voorstellen gepresenteerd. Eén voorstel betreft een Verordening ter oprichting van de Europese banktoezichthouder bij de ECB. Het tweede voorstel betreft een aanpassing van de bestaande Verordening voor de *European Banking Authority* (EBA) aan de nieuwe toezichtsituatie. Daarnaast heeft de Europese Commissie een Mededeling gepresenteerd waarin wordt ingegaan op de stappen die volgens de Europese Commissie gezet zouden moeten worden om te komen tot een volledige bankenunie. De Europese Commissie werkt tevens aan een voorstel voor de vormgeving van een instrument voor directe herkapitalisatie door het ESM.

Deze brief behandelt bovengenoemde voorstellen van de Europese Commissie en dient daarmee als vervanging van de reguliere BNC-fiches. Hieronder worden eerst de voorstellen van de Europese Commissie kort uiteengezet en wordt ingegaan op het proces van besluitvorming. Vervolgens wordt ingegaan op de Nederlandse positie ten aanzien van de voorstellen.

2. Voorstellen Europese Commissie

In het voorstel voor een Verordening waarmee de ECB toezichttaken krijgt (hierna: ECB-verordening) wordt de rol van de ECB als banktoezichthouder vormgegeven. De Raad van bestuur van de ECB zal, binnen de EU-Verdragen, de toezichttaak beleggen bij een nieuw op te richten orgaan binnen de ECB, de zogenaamde Raad van toezicht. Hierbij wordt de toezichttaak functioneel gescheiden van de monetaire taak. Binnen de kaders van de EU-Verdragen zijn de besluitvormende organen van de ECB (Raad van bestuur en de directie) wel eindverantwoordelijk voor de taken

van de ECB. De ECB is voor het toezicht verantwoordelijk verschuldigd aan het Europees Parlement en aan de Raad van ministers (de Raad).

De ECB gaat uiteindelijk toezien op alle banken in de Eurozone, maar daartoe wordt het Europese toezicht op deze banken gefaseerd ingevoerd. Volgens de ECB-verordening kan de ECB per 1 januari 2013 banken onder haar toezicht brengen, in het bijzonder die steun van de overheid hebben ontvangen of aangevraagd. Vanaf 1 juli 2013 zal de ECB ook verantwoordelijk worden voor het toezicht op Europese systeemrelevante banken. Systeemrelevantie wordt onder meer gebaseerd op grootte en grensoverschrijdende activiteiten, waarbij de ECB de bevoegdheid krijgt om banken als systeemrelevant te classificeren. Vanaf 1 januari 2014 vallen volgens de ECB-verordening alle Europese banken onder het Europese toezicht.

Met het oog op de eenheid van de interne markt krijgen niet-eurolidstaten de mogelijkheid om mee te doen aan het Europees banktoezicht, een zogenaamde «*opt-in*». De bestuursstructuur van de ECB in haar monetaire taak is ingericht met het oog op de 17 eurolidstaten. In het voorstel voor de *governance* van de ECB als banktoezichthouder is rekening gehouden met deelname van niet-eurolidstaten. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor de ECB om nauwe samenwerking aan te gaan met de bevoegde autoriteiten van niet-deelnemende lidstaten (lidstaten die niet de euro als munt hebben). De Europese Commissie stelt voor dat de ECB zelf afspraken kan maken met de nationale autoriteiten van de lidstaat hoe kan worden deelgenomen aan de activiteiten van de Raad van toezicht.

In de ECB-verordening is een beschrijvende lijst van ECB taken en bevoegdheden opgenomen die de ECB in staat moet stellen om het toezicht uit te kunnen oefenen. Deze lijst omvat taken en bevoegdheden voortkomend uit de kapitaaleisenrichtlijn (CRD), inclusief bevoegdheden om informatie in te winnen en sancties op te leggen. Maatregelen om in een vroeg stadium in te grijpen bij een bank als deze bijvoorbeeld niet meer aan de kapitaaleisen voldoet, moeten worden afgestemd met nationale resolutieautoriteiten. De ECB krijgt daarnaast de bevoegdheid om toezichtregels op te stellen.

Naast de ECB-verordening waarmee de ECB specifieke toezichttaken krijgt toebedeeld, heeft de Europese Commissie ook een voorstel gepresenteerd voor aanpassing van de bestaande EBA-verordening aan de nieuwe toezichtsituatie. Dit voorstel ziet met name op aanpassing van de besluitvorming binnen de EBA opdat deze evenwichtig blijft en niet wordt gedomineerd door de landen die deelnemen aan het Europees toezicht-mechanisme voor banken.

Zowel in de overwegingen bij bovengenoemde twee voorstellen als in de Mededeling besteedt de Europese Commissie aandacht aan de relatie met een volledige bankenunie, waarvan ook een Europees depositogarantiestelsel, een Europees resolutiefonds met resolutieautoriteit en een Europese publieke achtervang deel uitmaken. Over een volledige bankenunie is nog geen overeenstemming bereikt door staatshoofden en regeringsleiders. Dit zal terugkomen in het rapport van de vier voorzitters (Van Rompuy rapport) over de toekomst van de Economische Monetaire Unie waarvan in oktober een interim-versie wordt verwacht. De Europese Commissie noemt in haar Mededeling geen tijdspad voor oprichting van een Europees depositogarantiestelsel en een Europees resolutiefonds. Wel kondigt de Europese Commissie aan dat zodra er overeenstemming is over de momenteel in onderhandeling zijnde richtlijnen voor herstel en afwikkeling van banken (RRD) en depositogarantiestelsels (DGSD), zij een voorstel zal publiceren voor oprichting van een gemeenschappelijk

resolutiemechanisme. Dit zal waarschijnlijk bestaan uit een Europese resolutieautoriteit, maar zonder voorstellen voor Europees depositogarantiestelsel en resolutiefonds.

Ten slotte roept de Europese Commissie in haar Mededeling de Raad en het Europees Parlement op tot aanneming, voor het einde van 2012, van de kapitaaleisenrichtlijn (CRD IV), de richtlijn voor herstel en afwikkeling van banken (RRD), de richtlijn depositogarantiestelsels (DGSD), de ECB-verordening en de wijziging van de EBA-verordening.

De ECB-verordening, vormgegeven op grond van artikel 127(6) van het EU-Werkingsverdrag, vereist unanimiteit van de Raad, maar geen medebeslissing van het Europees Parlement (adviesrecht). De wijziging van de EBA-verordening vindt plaats op basis van Artikel 114 van het EU-Werkingsverdrag. Het EP is hierbij medewetgever, waardoor besluitvorming plaats vindt op basis van codecisie. De Raad zal beide voorstellen met prioriteit behandelen. Het Europees Parlement zal beide voorstellen gezamenlijk behandelen.

3. Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Het kabinet acht artikel 127(6) van het EU-Werkingsverdrag de juiste rechtsgrondslag om aan de ECB specifieke taken op te dragen betreffende het beleid op het gebied van het prudentieel toezicht op kredietinstellingen.

In haar voorstel stelt de Europese Commissie ten aanzien van subsidiariteit dat een geïntegreerde bankensector, met name in de Eurozone waarin de financiële stabiliteit gegarandeerd moet worden, noopt tot toezicht op Europees niveau. Het centraliseren van het toezicht op grensoverschrijdend actieve instellingen maakt efficiëntere verzameling van informatie over instellingen mogelijk dan in de huidige situatie, waarin nationale toezichthouders in toezichtcolleges overleggen. Ook is het voor de werking van de interne markt voor financiële diensten beter wanneer één centrale autoriteit op basis van uniforme regels (neergelegd in het *single rulebook*) toezicht houdt op banken. Het kabinet deelt deze analyse en beoordeelt de subsidiariteit derhalve als positief.

Ten aanzien van de proportionaliteit is het oordeel van het kabinet op hoofdlijnen positief, zij het dat Nederland de nodige waarborgen moet hebben voordat bepaalde bevoegdheden kunnen worden overgedragen. De meeste taken die aan de ECB worden opgedragen gaan niet verder dan nodig om te komen tot een effectief Europees toezichtmechanisme voor banken. Deze taken zijn noodzakelijk voor de ECB om het toezicht op adequate wijze uit te voeren, en de door Nederland gewenste toezichthouder met tanden te zijn. Het voorstel maakt een evenwichtige rolverdeling tussen ECB en nationale autoriteiten mogelijk.

4. Nederlandse positie

a. Algemene inzet

Nederland staat, onder meer gegeven het hiervoor genoemde belang van het afzwakken van de vicieuze cirkel waarbij kwetsbare nationale overheden en kwetsbare banken elkaar besmetten, in beginsel positief ten aanzien van het op termijn invoeren van een Europees geïntegreerd financieel kader (bankenunie). Dit zou in ieder geval moeten bestaan uit Europees micro- en macroprudentieel toezicht, uit een Europees depositogarantiestelsel, en uit een Europees resolutiefonds en autoriteit, eventueel in combinatie met een Europese publieke achtervang. Een

bankenunie kent een aantal potentiële voordelen voor de EMU en voor het functioneren van de interne markt. Zo kan een bankenunie het gelijke speelveld bevorderen, kunnen (grensoverschrijdende) systeemrisico's beter worden gemitigeerd en besmettingsrisico's worden verkleind. Een voorbeeld van dit laatste vormt het gedeeltelijk opheffen van de link tussen nationale overheden en hun bankensector. Voor Nederland zou, gezien bovenstaande voordelen, de openheid van de Nederlandse economie en de omvang van de Nederlandse bankensector, een bankenunie in potentie significante voordelen kunnen hebben.

Het oprichten van een bankenunie kent echter ook risico's. Een belangrijk risico is gelegen in de prikkels voor zowel banken als nationale overheden voor risicovol en onwenselijk gedrag, aangezien de kosten Europees gedeeld worden. Effectief en onafhankelijk Europees banktoezicht, dat goed functioneert in de praktijk, is van belang om deze risico's te mitigeren. Daarnaast is het van belang om prikkels te houden voor nationale overheden om nationale banken gezond te houden. Om de voordelen van een bankenunie dan ook te kunnen bereiken moet aan een aantal belangrijke voorwaarden worden voldaan, waarop hieronder uitgebreid wordt ingegaan.

Ten slotte moeten de verschillende elementen van een bankenunie nadrukkelijk in samenhang worden gezien, met aandacht voor de fasering van invoering en de volgtijdelijkheid van stappen. Allereerst moet volgens Nederland de effectiviteit van het toezicht leidend zijn bij de fasering van invoering. Daarnaast hecht Nederland aan een volgtijdelijkheid waarbij de volledige autoriteit over beslissingen die te maken hebben met het afwikkelen of herstructureren van banken (resolutiebeslissingen) pas naar het Europees niveau gaan wanneer het afwikkelen of herstructureren van deze banken ook op Europees niveau wordt gefinancierd. Op het moment dat een bank wordt geherkapitaliseerd met ESM-gelden zou de volledige zeggenschap over beslissingen aangaande resolutie meteen op Europees niveau moeten liggen.

Hieronder wordt eerst uitgebreid ingegaan op de voorstellen van de Europese Commissie voor een Europees toezichtmechanisme voor banken. Vervolgens komt de Nederlandse inzet voor directe herkapitalisatie door het ESM en een volledige bankenunie aan de orde, waarvoor nog geen concrete voorstellen voorliggen, maar waaraan momenteel in Europees verband gewerkt wordt, door de Europese Commissie, respectievelijk de vier presidenten.

b. Inzet voorstellen Europees toezichtmechanisme voor banken

Reikwijdte en verdeling van taken tussen ECB en nationale toezichthouders

In lijn met het voorstel van de Europese Commissie is Nederland er voorstander van dat, op termijn, alle banken onder Europees toezicht komen. Dit adresseert het probleem dat ook een collectief van kleine banken systeemrisico's kan veroorzaken en voorkomt arbitragemogelijkheden tussen banken die onder nationaal, en banken die onder Europees toezicht zouden vallen.

Ook het voorstel van de Europese Commissie voor een gefaseerde invoering van het toezicht wordt door Nederland gesteund. Het is niet verantwoord voor de ECB om als nieuwe toezichthouder op korte termijn verantwoordelijk te worden voor het toezicht op meer dan 6 000 banken in de eurozone. Een stapsgewijze verbreding van de reikwijdte waarmee steeds meer banken onder Europees toezicht komen geeft de ECB de kans

om capaciteit en ervaring op te bouwen. Volgens Nederland moet opschaling naar meer banken echter geen ex-ante vastgelegd automatisme zijn, zoals de Europese Commissie voorstelt, maar moet de kwaliteit van het toezicht gewaarborgd zijn voordat meer banken onder het Europese toezicht komen. Ook moet volgens Nederland niet worden gestart met alle banken die publieke steun krijgen, maar alleen met banken die Europese steun krijgen. Wanneer er aanspraak gemaakt wordt op Europese steun is het logisch dat dit snel gepaard gaat met Europees toezicht.

Met het oog op praktische uitvoerbaarheid is Nederland voorstander van een model waarbij de ECB als Europese toezichthouder eindverantwoordelijkheid heeft, binnen één toezichtmechanisme waarbinnen intensief wordt samengewerkt met nationale toezichthouders. Een raamwerk voor samenwerking, dat de ECB op grond van de ECB-verordening moet opstellen, moet goed zijn uitgewerkt op het moment dat de ECB start met het toezicht.

Bevoegdheden en taken van de ECB

De Europese toezichthouder moet de beschikking hebben over voldoende instrumenten en bevoegdheden om risico's bij banken te adresseren en om snel in te kunnen grijpen wanneer banken in problemen verkeren. Dit vereist vergaande harmonisatie van prudentiële regelgeving, aangezien dit de basis vormt voor het toezicht. Volgens Nederland kan de ECB pas starten met het toezicht als in ieder geval de momenteel in onderhandeling zijnde kapitaaleisenrichtlijn en verordening (CRD IV en CRR) zijn aangenomen.

Aangezien de nationale autoriteiten bij inwerkingtreding van het Europees toezichtmechanisme nog aan de lat staan voor kosten van resolutie, is Nederland van mening dat lidstaten de nationale discretionaire bevoegdheden die onderdeel uitmaken van CRD IV, waaronder het opleggen van extra buffers voor systeemrelevante instellingen, moeten behouden. Pas in een later stadium, wanneer er volledige Europese risicodeling plaatsvindt, zou deze bevoegdheid volledig aan de ECB kunnen worden gegeven.

Onafhankelijkheid en verantwoording ECB

De vormgeving van het Europees toezichtmechanisme moet waarborgen dat de Europese toezichthouder daadkrachtig en onafhankelijk toezicht kan houden. Verder moet de Europese toezichthouder op democratische wijze verantwoording afleggen. Vanwege de belangenconflicten die op kunnen treden binnen de ECB als gevolg van de combinatie van een monetaire en toezichthoudende taak, is een functionele scheiding tussen beide taken daarnaast van groot belang. Tegelijkertijd levert de combinatie van toezicht en centrale bank taken onder één dak – in lijn met het Nederlandse toezichtmodel – synergievoordelen op die door uitwisseling van informatie gewaarborgd moeten worden ondanks de scheiding van taken.

Nederland steunt de voorgestelde scheiding van taken binnen de ECB, waarbij er naast de Raad van bestuur een aparte Raad van toezicht wordt opgericht die aan de ECB opgedragen taken uitvoert. Aangezien de nieuwe Raad van toezicht binnen de kaders van de verdragen moet worden vormgegeven, blijft de Raad van bestuur formeel echter wel eindverantwoordelijk voor het uitvoeren van het toezicht. Om onafhankelijkheid van monetair beleid goed te borgen en om belangenconflicten te voorkomen zet Nederland in op extra waarborgen. Zo zouden de

voorzitter en vice-voorzitter van de Raad van toezicht niet moeten worden gekozen uit bestaande ECB organen en zelfstandige functies moeten zijn.

Ten slotte is het volgens Nederland van belang dat er ook binnen de Raad van toezicht een gebalanceerde besluitvorming is. Hierbij moeten ook niet-eurolidstaten die van de mogelijkheid tot *opt-in* gebruik hebben gemaakt voldoende zeggenschap hebben.

De ECB-verordening voorziet in het afleggen van democratische verantwoording door de ECB aan het Europees Parlement en aan de Raad van ministers. Nederland steunt, gezien het belang van een onafhankelijk monetair beleid, het voorstel van de Europese Commissie om de voorzitter van de Raad van toezicht ter verantwoording te laten roepen voor toezichtzaken. Niet alleen het Europees Parlement, maar ook nationale parlementen zouden rapportages van de ECB over haar toezichthoudende rol moeten ontvangen.

Relatie met niet-eurolidstaten, inclusief verhouding tot EBA

Nederland zou in beginsel het liefst Europees toezicht zien voor alle Europese lidstaten. Gezien de tegenstand van het Verenigd Koninkrijk is dit echter niet haalbaar. De Europese toezichthouder zal daarom toezien op banken in de eurolanden, met de mogelijkheid voor niet-eurolidstaten om ook onder het Europese toezicht te vallen (*opt-in*). Vanwege het belang van een gelijk speelveld en behoud van de interne markt, is het volgens Nederland van groot belang om segmentatie zo veel mogelijk te beperken. Allereerst zal harmonisatie van regelgeving en toezichtpraktijken zo veel mogelijk EU-breed moeten gebeuren. Daarnaast moet de rol van de EBA als waakhond voor EU-brede toezichtharmonisatie worden gewaarborgd.

Een punt van aandacht vormt de besluitvorming binnen de EBA. De ECB-verordening verplicht de ECB om de posities van landen die onder het Europees toezicht vallen (zowel eurolanden als niet-eurolidstaten) binnen de EBA te coördineren ten aanzien van besluiten gerelateerd aan de toezichttaken van de ECB. Hiermee krijgt de ECB voor een aantal besluiten een groot gewicht binnen de EBA. Dit zal op bezwaren stuiten van landen die niet onder het Europees toezicht vallen. Nederland acht evenwichtige procedures binnen de EBA van belang en zal hier op inzetten.

c. Inzet ESM instrument van directe herkapitalisatie

Proces ESM instrument directe herkapitalisatie

Tijdens de Eurozone-top is afgesproken dat wanneer effectief Europees banktoezicht is opgericht, het ESM banken direct zou kunnen herkapitaliseren. Introductie van het instrument voor directe herkapitalisatie vereist unanimititeit en ook het gebruik van dit instrument vereist volgens Nederland unanimititeit. De noodprocedure, die voor het huidige instrumentarium van het ESM gebruikt kan worden, kan voor het instrument voor directe herkapitalisatie niet gelden.

Directe herkapitalisatie vanuit het ESM kan de vicieuze cirkel, waarin kwetsbare nationale overheden en kwetsbare banken elkaar naar beneden trekken, deels doorbreken en daarmee de besmettingsrisico's voor het eurogebied verminderen. Uitgangspunt voor Nederland is dat deze problemen niet slechts worden verschoven naar Eurozone niveau. De Eurozone als geheel heeft immers ook geen oneindige middelen om banken te redden. Daarom moet de kans dat banken falen worden

verkleind door middel van effectief Europees toezicht en moet het beslag op het ESM worden beperkt. Daarbij is het van belang dat nationale resolutiemechanismen en depositogarantiestelsels snel worden geharmoniseerd.

De Europese Commissie zal nog met een voorstel komen voor de vormgeving van dit instrument. Nederland stelt een aantal voorwaarden aan de vormgeving en de toegangscriteria van dit instrument, waarop hieronder uitgebreider zal worden ingegaan. Daarnaast kan besluitvorming over de introductie van dit instrument pas plaatsvinden wanneer er een beoordeling heeft plaatsgevonden van de effectiviteit van het Europees toezichtmechanisme.

Beoordeling effectiviteit Europees toezichtmechanisme

Nederland hecht in algemene zin sterk aan effectief Europees toezicht opdat risico's bij banken snel worden geïdentificeerd en geadresseerd. Wanneer directe herkapitalisatie mogelijk wordt, valt bovendien de garantie voor het ESM van een nationale overheid weg. Dat maakt effectief toezicht des te belangrijker.

Effectief toezicht begint op papier: het juridisch kader dat nu in onderhandeling is moet zorgen voor de juiste *governance* en voldoende bevoegdheden en instrumenten voor de ECB, zoals hierboven beschreven. Hiermee is effectief toezicht in de praktijk echter niet gewaarborgd. Voordat Nederland kan besluiten over introductie van het instrument van directe herkapitalisatie, moet de effectiviteit van het toezicht in de praktijk onderhevig zijn aan een gedegen beoordeling. Voor deze beoordeling zou een aantal criteria gehanteerd kunnen worden, zoals de mate van harmonisatie en convergentie van prudentiële regelgeving en toezichtpraktijken, de samenwerking tussen de ECB en de nationale toezichthouders en de capaciteit van de toezichtfuncties bij de ECB, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Onderzocht moet worden of de beoordeling zou kunnen worden uitgevoerd door het IMF, die ervaring heeft met toetsing van het toezicht en van de risico's die hiermee samenhangen. De beoordeling van de effectiviteit van het toezicht zou volgens Nederland de basis moeten vormen voor de besluitvorming over introductie van het instrument voor directe herkapitalisatie.

Voorwaarden bij vormgeving van het instrument

Voor Nederland is het bij de vormgeving en de toegangscriteria van het instrument van belang dat prikkels, bij zowel banken als nationale overheden, zo liggen dat het ESM alleen gebruikt wordt als laatste redmiddel en dat het beslag op de capaciteit van het ESM wordt beperkt. Uitgangspunt bij het instrument, net zoals bij het huidige instrument voor bankensteun, is dat deze vorm van steun alleen wordt verstrekt wanneer de bron van het probleem in de bankensector zit en de lidstaat zich houdt aan de eisen onder het Europees Semester. Ook de andere voorwaarden die nu ook aan het instrument van bankensteun via de nationale overheid worden gesteld zullen, wanneer relevant, van toepassing moeten blijven. Hierbij kan ook gedacht worden aan het toezicht dat de Europese Commissie uitoefent op het terrein van de mededinging (staatssteun).

In aanvulling op de bestaande voorwaarden, moet volgens Nederland een drietrapsraket worden gehanteerd, waarbij eerst private verliezen moeten worden genomen, vervolgens nationale publieke middelen worden ingezet en pas in laatste instantie aanspraak kan worden gemaakt op steun via het instrument van directe herkapitalisatie. Dit is niet alleen nodig om de aanspraak op het instrument en de beperkte capaciteit van

het ESM te beperken, maar ook om te waarborgen dat prikkels voor banken en overheden juist liggen. Om, naast bestaande aandeelhouders, ook obligatiehouders zoveel mogelijk mee te laten delen in de verliezen is een tijdige invoering van *bail-in debt* van groot belang, waarbij in de vormgeving van het *bail-in*-instrument oog moet zijn voor de financieringsmogelijkheden voor banken. Om de mogelijkheid voor risicodeling door private partijen verder te vergroten, moeten er op termijn ook limieten worden gesteld aan verpanding van activa. Ook *senior bondholders* moeten in een eventuele resolutie deels worden meegenomen.

Nederland wil ook criteria stellen aan de banken die in aanmerking komen voor directe herkapitalisatie. Alleen potentieel levensvatbare banken moeten worden geheerkapitaliseerd. Banken die niet levensvatbaar zijn dienen op nationaal niveau ordentelijk te worden afgewikkeld, voor rekening van nationale resolutiefondsen en de nationale overheid. Daartoe is een externe en objectieve doorlichting gewenst. Daarnaast moet het ESM volgens Nederland geen directe steun verlenen aan zogenaamde «*bad banks*», die speciaal zijn opgericht om slechte activa van banken te beheren.

Het raamwerk voor bovenstaande voorwaarden dient helder te worden vastgelegd voordat directe herkapitalisatie kan worden overwogen, bij voorkeur met tijdige invoering van de Europese richtlijnen die nationale resolutiemechanismen en depositogarantiestelsels harmoniseren (de RRD en de DGS-richtlijn). Nederland zet dan ook in op aanneming van deze richtlijnen voor introductie van het instrument van directe herkapitalisatie.

d. Inzet geïntegreerd financieel raamwerk

Naast Europees banktoezicht, waarop hierboven uitgebreid is ingegaan, bestaat een bankenunie ook uit een Europees depositogarantiestelsel, en uit een Europees resolutiefonds en autoriteit. Dit Europees depositogarantiestelsel en resolutiefonds zouden gefinancierd moeten worden door de Europese banken. Daarnaast is er mogelijk een Europese publieke achtervang nodig. Tijdens de ER zijn hierover nog geen afspraken gemaakt. De vier presidenten, onder leiding van Van Rompuy, werken echter aan een *road map* waarin de stappen naar een volledige bankenunie verder zijn uitgewerkt. Verder heeft de Europese Commissie aangekondigd in 2013 met een voorstel te komen voor een Europese resolutieautoriteit.

Gegeven de potentiële voordelen staat Nederland in beginsel positief ten aanzien van het op termijn invoeren van een Europees geïntegreerd financieel kader (bankenunie). Hierbij is zorgvuldigheid geboden. Nederland stelt kwaliteit boven snelheid en houdt vast aan zijn visie ten aanzien van de voorwaarden voor het instellen van een bankenunie.

Voordat er sprake kan zijn van volledige Europese risicodeling, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Allereerst moet het Europees toezicht zich over een periode bewezen hebben. Zonder voldoende sterk Europees toezicht zou Nederland aan te grote risico's worden blootgesteld. Verder moeten nationale resolutieraamwerken en depositogarantiestelsels volledig zijn geharmoniseerd. Verdere harmonisatie van prudentiële regels en andere regels die de gezondheid van banken raken, zoals gedragsregels, ligt ook in de rede. Ten slotte is een voorwaarde voor volledige risicodeling dat banken die gaan participeren in een Europees DGS- en resolutiefonds een gelijke startpositie hebben. Voordat banken aanspraak kunnen maken op een Europees resolutiefonds en depositoga-

rantiestelsel, moet hun financiële positie vergelijkbaar zijn. Daartoe is een externe en objectieve doorlichting van het Europese bankwezen noodzakelijk.

Daarnaast is de volgordelijkheid bij invoering van een bankenunie van groot belang. Bovenstaande voorwaarden betekenen dat er een periode zal zijn waarin de Nederlandse banken al onder Europees toezicht vallen, maar er nog niet tot volledige risicodeling is overgegaan. Tijdens deze periode kan een situatie ontstaan waarbij een beslissing van de Europese toezichthouder een individuele lidstaat kan dwingen om banken af te wikkelen of te herstructureren, op kosten van de lidstaat in kwestie. Dit probleem speelt ook in de periode waarin wel al directe ESM steun mogelijk is, omdat directe ESM steun alleen wordt ingezet voor lidstaten die herkapitalisatie van banken niet zelf kunnen dragen¹. Daarom moeten volgens Nederland eindbeslissingen over resolutie van banken nog op nationaal niveau liggen zolang resolutie van deze banken met puur nationale middelen wordt gefinancierd.

Het is ten slotte van belang op te merken dat een bankenunie op zichzelf noch een oplossing vormt voor de huidige crisis, noch een opzichzelfstaande oplossing is om financiële stabiliteit te waarborgen. Een bankenunie vormt geen alternatief voor de structurele hervormingen en budgettaire consolidatie die in Europa is ingezet. Het vormt een belangrijk, maar nadrukkelijk slechts één onderdeel van de maatregelen die ook op andere terreinen nodig zijn voor een aanpak van de crisis op kortere termijn en ter versterking van de EMU op langere termijn. Daarnaast moeten in Europees verband maatregelen worden getroffen om de risico's van de bancaire sector te beperken, die in principe los staan van een bankenunie. Hierbij kan gedacht worden aan extra buffers voor systeemrelevante financiële instellingen, aan het bevorderen van alternatieven voor het bancaire kanaal, aan *bail-in debt* en aan het adresseren van excessief bezit van banken van nationale staatsobligaties. De Nederlandse hervormingsagenda voor de financiële sector is opgesteld om deze punten te adresseren. Dit zijn maatregelen die sowieso genomen moeten worden en die, ook in het kader van een bankenunie, de risico's voor de lidstaten verkleinen.

¹ Voorwaarde voor het gebruik van het ESM is namelijk een reële bedreiging van de financiële stabiliteit van de eurozone en van lidstaten. Indien een lidstaat de herkapitalisatie van banken niet kan dragen, creëert dit een gevaar voor de financiële stabiliteit.