



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 6.6.2012
SWD(2012) 167 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad

betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van de Richtlijnen 77/91/EEG, 82/891/EG, 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG en 2011/35/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010

{COM(2012) 280 final}

{SWD(2012) 166 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad

betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van de Richtlijnen 77/91/EEG, 82/891/EG, 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG en 2011/35/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010

1. PROBLEEMOMSCHRIJVING

In de loop van de financiële crisis is het vermogen van autoriteiten om crises zowel op binnenlands niveau als in grensoverschrijdende situaties te beheersen, zwaar op de proef gesteld. Al snel werd duidelijk dat noch autoriteiten, noch banken afdoende waren voorbereid. De calamiteitenplannen om op scenario's van financiële onrust in te spelen, schoten tekort. Niet alle lidstaten waren bevoegd om in een vroeg stadium in te grijpen om een noodlijdende bank te stabiliseren en te saneren. In tal van lidstaten beschikten de autoriteiten niet over adequate instrumenten en bevoegdheden om met bankfaillissementen om te gaan. Daar het faillissement van grote, onderling verweven banken mogelijk ernstige systeemschade zou hebben veroorzaakt, restte de autoriteiten geen andere keuze dan deze banken met belastinggeld te redden.

Bovendien zijn de activiteiten van grensoverschrijdende banken inmiddels dermate onderling geïntegreerd dat bedrijfsonderdelen en interne diensten over de geografische grenzen van de lidstaten heen sterk vervlochten zijn geraakt, terwijl autoriteiten nog steeds enkel bevoegd zijn om op nationaal niveau op te treden. Dat heeft tot gevolg dat als een grensoverschrijdende bank omvalt, toezichthouders en andere (afwikkelings)autoriteiten alleen oog hebben voor de activiteiten die de bank op hun grondgebied ontplooit. Dit kan grensoverschrijdende samenwerking bemoeilijken en tot inefficiënte en mogelijk concurrerende afwikkelingsbenaderingen leiden, met suboptimale resultaten op EU-niveau tot gevolg.

Tijdens de financiële crisis is gebleken dat de particuliere sector van tevoren ("ex ante") weinig of geen middelen opzij had gezet om afwikkelingsmaatregelen te financieren.

Overheidsinterventie heeft de belastingbetalers handenvol geld gekost en zelfs de overheidsfinanciën van sommige lidstaten in gevaar gebracht. Tussen oktober 2008 en oktober 2011 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een bedrag van 4,5 biljoen EUR (of 37% van het bbp van de EU) aan staatssteun ten behoeve van financiële instellingen, waarvan in 2008-2010 1,6 biljoen EUR (of 13% van het bbp van de EU) is aangesproken. Garanties en liquiditeitsmaatregelen waren goed voor 1,2 biljoen EUR of ongeveer 9,8% van het bbp van de EU. De rest ging naar herkapitalisaties en met probleemactiva verband houdende maatregelen

(409 miljard EUR of 3,3% van het bbp van de EU)¹. Begrotingsverplichtingen en -uitgaven van een dergelijke omvang zijn niet houdbaar uit budgettair oogpunt en leggen een zware hypotheek op huidige en toekomstige generaties. Bovendien heeft de crisis, die in de financiële sector is uitgebroken, de EU-economie in een ernstige recessie doen belanden: het bbp van de EU is in 2009 met 4,2% of 700 miljard EUR gekrompen.

2. SUBSIDIARITEITSANALYSE

Hoewel de banksector in de EU sterk is geïntegreerd, blijven de regelingen om bankcrises aan te pakken nationaal georiënteerd en zijn zij niet berekend op in moeilijkheden verkerende grensoverschrijdende instellingen. Coördinatie zal in dergelijke omstandigheden waarschijnlijk ingewikkeld zijn en de doelstellingen die door elke autoriteit worden nagestreefd, kunnen verschillen. Indien autoriteiten over beperkte afwikkelingsmogelijkheden voor banken beschikken, vergroot dit het moreel risico (moral hazard) en wordt de verwachting gewekt dat wanneer grote, complexe en onderling vervlochten banken in de problemen komen, de overheid weer zal moeten bijspringen. Daarom kan alleen een EU-optreden ervoor zorgen dat kredietinstellingen in tijden van crisis het voorwerp uitmaken van een consistente interventie die een gelijk speelveld waarborgt en verdere integratie binnen de interne markt bevordert.

Voor het selecteren van afwikkelingsautoriteiten en van bankafwikkelingsprocedures is geen EU-optreden vereist. Dit kan aan de lidstaten worden overgelaten.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

De algemene doelstellingen zijn het handhaven van de financiële stabiliteit en het vertrouwen in banken en het vermijden van besmetting. Met het voorstel wordt beoogd de verliezen voor de samenleving als geheel, en met name voor belastingbetalers, tot een minimum te beperken en de moral hazard te verminderen. Het voorgestelde kader is ook bedoeld om de interne markt voor bankdiensten te versterken en tegelijkertijd gelijke concurrentievoorwaarden te garanderen.

4. BELEIDSOPTIES DIE DE VORKEUR GENIETEN EN VERWACHT EFFECT ERVAN

Vorbereiding en preventie

De hoofddoelstelling van het kader voor bankherstel en -afwikkeling is bankfaillissementen zoveel mogelijk te vermijden en ervoor te zorgen dat autoriteiten en banken op ongunstige ontwikkelingen zijn voorbereid. Om deze doelstelling te verwezenlijken, zijn de onderstaande opties onderzocht en geselecteerd.

Op vrijwillige basis gesloten overeenkomsten om financiële steun binnen de groep te verlenen, zullen financiële groepen in staat stellen activa tussen entiteiten over te dragen wanneer een lid van de groep in financiële moeilijkheden verkeert. Dergelijke overeenkomsten kunnen helpen voorkomen dat de financiële problemen van delen van een groep te ernstig worden. Op die manier kunnen zij aan de groep als geheel ten goede

¹ Bron: Europese Commissie, Scorebord staatssteun, Najaarseditie 2011 [COM(2011) 848].

komen. De overdracht van activa door een gezonde entiteit kan echter de liquiditeit en het kapitaal ervan reduceren en aldus de positie van schuldeisers en deposanten verzwakken. De overdrachten mogen daarom alleen uitvoerbaar zijn als zij de liquiditeit of de solvabiliteit van de steunverlener niet in het gedrang brengen. Er kan worden bepaald dat toezichthouders met de constructie moeten instemmen, hetgeen alle belanghebbenden zou geruststellen. In sommige situaties zouden toezichthouders banken die partij zijn bij een op vrijwillige basis gesloten overeenkomst voor het verlenen van financiële steun binnen de groep zelfs kunnen vragen een andere entiteit van dezelfde groep te helpen. Deze mogelijkheid om de allocatie van activa in noodsituaties te optimaliseren, zou ook de interne markt versterken.

Banken en autoriteiten zullen calamiteitenplannen voor crisissituaties moeten opstellen. Door banken opgestelde herstelplannen kunnen toezichthouders helpen om in een vroeg stadium uit te maken welke maatregelen noodzakelijk zijn om de soliditeit van de banken te herstellen. Het opstellen van herstelplannen zou ook de banken zelf helpen bij het evalueren van hun activiteiten en risico's en bij het bepalen welke maatregelen in een probleemsituatie moeten worden genomen. Door de autoriteiten opgestelde afwikkelingsplannen zouden ervoor zorgen dat maatregelen sneller kunnen worden getroffen en efficiënter en doeltreffender zijn, hetgeen de (maatschappelijke) kosten van bankfaillissementen aanzienlijk zou kunnen beperken. Indien afwikkelingsautoriteiten goed op de hoogte zijn van de manieren waarop zij een faillierende bank of groep doeltreffend en ordelijk kunnen afwikkelen of liquideren, dan is de kans op succes aanzienlijk groter.

Aan afwikkelingsautoriteiten zullen aanvullende bevoegdheden worden verleend om hen in staat te stellen wijzigingen in de operationele en bedrijfsstructuren te eisen en de risico's en activiteiten van banken te beperken. Doel van de maatregelen is te garanderen dat banken afwikkelbaar zijn in geval van faillissement. Deze maatregelen zouden ertoe bijdragen dat banken die te complex, te groot of te belangrijk zijn om failliet te laten gaan, niet meer op impliciete staatssteun (een waarschijnlijke redding) hoeven te rekenen. Dat zou resulteren in een vermindering van het moreel risico en banken ertoe dwingen voorzichtiger te werk te gaan. Indien banken afwikkelbaar zijn, dan is een uitgebreid beroep op het geld van de belastingbetaler om hen te redden niet langer de enige oplossing, maar kan er ook voor een "begeleid faillissement" worden gekozen. Het wegvallen van de impliciete staatsgarantie zou waarschijnlijk echter in een stijging van de financieringskosten van banken resulteren. Bovendien zouden de ruimere bevoegdheden van de afwikkelingsautoriteiten het algemeen belang weliswaar helpen behartigen, maar afbreuk kunnen doen aan de fundamentele rechten van aandeelhouders en bestuur om te handelen op een manier die het best aan hun doelstellingen en bedrijfsstrategieën beantwoordt. Maatregelen om afwikkelingsbelemmeringen uit de weg te ruimen, moeten derhalve in verhouding staan tot de systeemrelevantie van de betrokken kredietinstelling en tot het vermoedelijke effect van het faillissement ervan op de financiële stabiliteit. De maatregelen moeten niet-discriminerend zijn en het algemeen belang dienen.

Vroegtijdige interventie

Het bestaande kader voor vroegtijdige interventie, waarvan het beheer door de toezichthouders wordt waargenomen, zal verder worden uitgebouwd. Toezichthouders zullen voortaan in een nog vroeger stadium kunnen ingrijpen (namelijk bij een

waarschijnlijke inbreuk op de Richtlijn Kapitaalvereisten² in plaats van bij een daadwerkelijke inbreuk zoals thans het geval is) en zullen over een uitgebreider arsenaal aan instrumenten en bevoegdheden kunnen beschikken. Op die manier zullen toezichthouders een verdere verergering van eventuele problemen bij een bank kunnen tegengaan.

Een uitgebreidere en geharmoniseerde reeks instrumenten voor vroegtijdige interventie kan toezichtproblemen voorkomen of opvangen, en aldus de algehele doeltreffendheid van het crisismanagement in de EU sterk verhogen. Door bijvoorbeeld te verlangen dat bepaalde activiteiten worden afgestoten, kan een aanzienlijke vermindering van de door instellingen opgebouwde buitensporige risico's worden gerealiseerd, waardoor een faillissement van de betrokken instellingen kan worden voorkomen. De aanstelling van een bijzonder bestuurder zou de autoriteiten in staat stellen onmiddellijk een einde te maken aan het wanbeheer van banken en corrigerende maatregelen te treffen om te voorkomen dat een al ongunstige situatie verder verslechtert.

Wanneer alle toezichthouders over een uitgebreider en consistentere instrumentarium beschikken, zal dat hun onderlinge samenwerking ten goede komen en belangrijke maatregelen mogelijk maken die momenteel niet in alle lidstaten waar grensoverschrijdende bankgroepen actief zijn, kunnen worden getroffen.

Sommige instrumenten kunnen echter de vrijheid inperken van het bestuur (bv. de bedrijfsactiviteiten beperken, bestuurders door een bijzonder manager vervangen) en van de aandeelhouders (bv. dividenduitkeringen opschorten). Dergelijke maatregelen kunnen derhalve alleen worden ingevoerd in combinatie met vrijwaringsmaatregelen die garanderen dat zij niet zullen worden misbruikt, het algemeen belang zullen dienen en evenredig zijn.

Om banken in staat te stellen hun kapitaal te verhogen wanneer zich een noodsituatie voordoet, zal de wetgeving zodanig moeten worden gewijzigd dat aan de algemene aandeelhoudersvergadering de bevoegdheid wordt verleend om te besluiten dat, voordat zich een crisis manifesteert, binnen een verkorte termijn een algemene vergadering kan worden bijeengeroepen mocht het in een noodsituatie noodzakelijk blijken tot een kapitaalverhoging over te gaan.

Afwikkeling

De invoering in alle lidstaten van een minimumreeks speciale bankafwikkelingsinstrumenten (bv. verkoop van bedrijfsactiviteiten, afsplitsing van activa, brugbank) zal de kansen van de autoriteiten om een succesvolle en doeltreffende afwikkeling te verwezenlijken (een begeleid bankfaillissement binnen een gestelde termijn) en aldus de continuïteit van essentiële financiële diensten en de stabiliteit van het financiële stelsel als geheel te verzekeren, aanzienlijk vergroten. Anders dan normale insolventieprocedures, zou een specifieke afwikkelingsprocedure voor banken de autoriteiten in staat stellen technieken toe te passen die beter op de behoeften van het bankbedrijf zijn toegesneden en die een passender afweging van de prioriteiten van

² Richtlijn 2006/48/EG betreffende de toegang tot en de uitoefening van de werkzaamheden van kredietinstellingen en Richtlijn 2006/49/EG inzake de kapitaaltoereikendheid van beleggingsondernemingen en kredietinstellingen.

belanghebbenden mogelijk maken (afwikkeling is gunstiger voor de deposanten, de continuïteit van de diensten en, uiteindelijk, de financiële stabiliteit).

Een aanvullend mechanisme zou het mogelijk maken bankschulden af te schrijven of voor een deel in eigen vermogen om te zetten ("bail-in"). Dit kan nuttig zijn in gevallen waarin andere instrumenten eventueel niet volstaan om een grote, complexe en sterk vervlochten financiële instelling op zodanige wijze af te wikkelen dat de financiële stabiliteit en het geld van de belastingbetalers worden beschermd.

Het kader voor de afwikkeling van banken zal resulteren in het verminderen of wegvallen van de impliciete staatsgarantie van de schuld van zelfs de grootste en belangrijkste banken. Het logische gevolg daarvan zal zijn dat de financieringskosten van banken wellicht enigszins zullen toenemen. De voordien door belastingbetalers gedragen kosten zullen met andere woorden voortaan door de stakeholders van banken (schuldeisers en eigenaars) worden gedragen. De hogere financieringskosten van banken kunnen een lichte vermindering van het bbp tot gevolg hebben.

De aan de aanwending van afwikkelingsinstrumenten en –bevoegdheden verbonden voorwaarden moeten ervoor zorgen dat autoriteiten kunnen ingrijpen voordat een bank economisch insolvent is, zodat er van een realistischere kans op een succesvolle en doeltreffende afwikkeling sprake is. Een begeleid faillissement, waarbij het bestuur en de aandeelhouders eerst de verliezen dragen, zal ook het moreel risico verminderen. Tegelijkertijd kunnen afwikkelingsmaatregelen de fundamentele rechten van aandeelhouders en schuldeisers beperken. Daarom zouden dergelijke maatregelen slechts in uitzonderlijke situaties en in het algemeen belang mogen worden genomen.

Grensoverschrijdende samenwerking

De samenwerking tussen afwikkelingsautoriteiten zal worden geïnstitutionaliseerd en geformaliseerd. In dit verband zijn diverse opties besproken, zoals het verlenen van afwikkelingsbevoegdheden aan EU-autoriteiten en het oprichten van een EU-afwikkelingsautoriteit. De voorkeursoptie is het treffen van regelingen voor het verzekeren van de samenwerking via afwikkelingscolleges. Afwikkelingscolleges zouden ervoor zorgen dat nationale autoriteiten elkaar van noodsituaties op de hoogte brengen, deze situaties bespreken en een beslissing nemen over een gezamenlijk of gecoördineerd optreden in geval van een faillissement van een grensoverschrijdende bank. Daarnaast zou de deelneming van de Europese Bankautoriteit (EBA) aan afwikkelingscolleges garanderen dat met de belangen van alle lidstaten en belanghebbenden rekening wordt gehouden en dat een fragmentatie van de interne markt wordt vermeden.

Financiering

Gezamenlijk gekalibreerde ex ante afwikkelingsfondsen en depositogarantiestelsels die door de sector worden gefinancierd, zullen de kans op succes van afwikkelingsmaatregelen vergroten en de belastingbetalers aanvullende waarborgen bieden. Depositogarantiestelsels en afwikkelingsfondsen verschillen weliswaar qua werkingssfeer, maar als zij in combinatie met elkaar worden opgezet, dan zal dit een aantal synergieën opleveren. Er zou sprake zijn van schaalvoordelen omdat afwikkeling het besmettingsrisico beperkt en omdat een optimale kalibratie van de afwikkelingsfinanciering de financieringsbehoeften van depositogarantiestelsels reduceert.

Volgens modelberekeningen zou de na te streven optimale omvang van depositogarantiestelsels en afwikkelingsfondsen ten minste 1% zijn van de gedekte deposito's die door EU-banken worden aangehouden. Ex ante fondsen kunnen eventueel deel uitmaken van depositogarantiestelsels, maar in dat geval moeten depositogarantiestelsels in staat zijn afwikkelingen te financieren. Indien een lidstaat niet toestaat dat het depositogarantiestelsel afwikkelingen financiert, dan is een apart fonds vereist.

In dit verband zijn nog andere opties overwogen. Zo zijn ook de oprichting van een strikt van het depositogarantiestelsel gescheiden, nationaal afwikkelingsfonds en de oprichting van een afwikkelingsfonds op EU-niveau onderzocht, maar deze beide opties werden verworpen.

Algehele impact

Met het voorgestelde EU-kader voor crisisbeheersing wordt beoogd de financiële stabiliteit te bevorderen, het moreel risico te verminderen, depositanten en kritieke bankdiensten te beschermen en de belastingbetalers geld te besparen. Daarnaast is het kader bedoeld om de interne markt voor financiële diensten te beschermen en verder uit te bouwen.

Verwacht wordt dat van het kader een positief sociaal effect zal uitgaan, ten eerste doordat de kans op een systeemcrisis in het bankwezen en op een daaruit voortvloeiende bbp-daling kleiner wordt, en ten tweede doordat wordt voorkomen dat bij een toekomstige crisis banken wederom met belastinggeld moeten worden gered. Mochten er zich in de toekomst nog crises voordoen, dan zouden de kosten ervan in eerste instantie door de aandeelhouders en schuldeisers van banken moeten worden gedragen.

De kosten van het kader komen voort uit een mogelijke toename van de financieringskosten van banken als gevolg van het wegvallen van de impliciete staatssteun, alsook uit de kosten voor het opzetten van afwikkelingsfondsen. De banken zouden deze hogere kosten op klanten of aandeelhouders kunnen afwentelen door de depositeorente terug te schroeven, de leningrente en de bankprovisies te verhogen of het aandelendividend te verlagen. Om concurrentieredenen kan het voor banken echter moeilijk blijken om de kosten volledig af te wentelen.

Hogere financieringskosten kunnen tot een bbp-daling leiden. Daartegenover staat echter dat de stabiliteit van de financiële sector en het geringere risico dat noodlijdende banken met belastinggeld moeten worden geherkapitaliseerd, een positief effect op het bbp zouden sorteren. Verwacht wordt dat de nieuwe kapitaalvereisten die uit het Bazel III-akkoord (dat de kans op bankfaillissementen doet afnemen) voortvloeien, elk jaar een nettovoordeel ter grootte van 0,14% van het bbp van de EU zullen opleveren. Aangenomen wordt dat de gezamenlijk gekalibreerde depositogarantiestelsels en afwikkelingsfondsen in een jaarlijks nettovoordeel van 0,2 à 0,3% van het bbp van de EU zullen resulteren. Het instrument van schuldafschrijving ("bail-in") kan jaarlijks een economisch nettovoordeel ter grootte van 0,3 à 0,6% van het bbp van de EU opleveren. Al bij al wordt verwacht dat deze maatregelen elk jaar goed zullen zijn voor een cumulatief nettovoordeel van 0,7 à 1,0% van het bbp van de EU.

De voorkeursopties leiden niet tot aanzienlijke administratieve lasten. Sommige elementen van het voorstel zouden weliswaar administratieve lasten met zich mee

kunnen brengen, maar afgaande op de openbare raadpleging mag worden aangenomen dat deze verwaarloosbaar zullen zijn.

Het voorstel is aan een nauwgezet onderzoek onderworpen om na te gaan of de bepalingen ervan volledig verenigbaar zijn met het Handvest van de grondrechten, en met name met het recht op eigendom (artikel 17) en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht (artikel 47). Beperkingen op deze rechten en vrijheden zijn toegestaan indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk aan door de EU erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen beantwoorden.

Gevolgen voor de begroting van de EU

De bovenbeschreven beleidsopties zullen gevolgen hebben voor de begroting van de Unie.

Krachtens het onderhavige voorstel dient de EBA: i) circa 23 technische normen en 5 richtsnoeren te ontwikkelen; ii) deel te nemen aan afwikkelingscolleges, te bemiddelen en besluiten te nemen in geval van meningsverschillen; en iii) voor de erkenning van afwikkelingsprocedures van derde landen te zorgen en niet-bindende kaderovereenkomsten voor samenwerking met derde landen te sluiten. De technische normen moeten klaar zijn 12 maanden na de inwerkingtreding van de richtlijn, die tussen juni en december 2013 is gepland. Aangezien de EBA op een volledig nieuw terrein deskundigheid zal moeten opbouwen, zullen in 2014 en 2015 voor de opstelling van de noodzakelijke technische normen en richtsnoeren en voor de uitvoering van de in ii) en iii) beschreven andere taken naar schatting 5 tijdelijke functionarissen en 11 gedetacheerde nationale deskundigen zijn vereist.

Dit voorstel heeft geen gevolgen voor het milieu.

5. MONITORING EN EVALUATIE

Aangezien bankfaillissementen onvoorspelbaar zijn en het de bedoeling is dergelijke faillissementen te vermijden, is het onmogelijk om bankafwikkelingen te monitoren op basis van de afhandeling van daadwerkelijke bankfaillissementen. Het is echter wel mogelijk de voorbereidings- en preventiefase, en met name de opstelling van herstel- en afwikkelingsplannen en de tenuitvoerlegging door de autoriteiten van op deze plannen gebaseerde maatregelen, te monitoren. Deze taak kan eventueel aan de Europese Bankautoriteit worden toevertrouwd. Conform het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie zal de omzetting van alle nieuwe EU-wetgeving worden gemonitord.