III

(Voorbereidende handelingen)

EUROPESE CENTRALE BANK

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 5 juli 2023

inzake wijzigingen van het kader van de Unie voor crisisbeheersing en depositoverzekering

(CON/2023/19)

(2023/C 307/04)

Inleiding en rechtsgrondslag

Op 18 april 2023 heeft de Europese Commissie voorstellen aangenomen voor: 1) een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 806/2014 wat betreft vroegtijdige-interventiemaatregelen, voorwaarden voor afwikkeling en financiering van afwikkelingsmaatregelen ([1]) (hierna "de voorgestelde wijziging van de verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme" of "voorgestelde wijziging van de GAM-verordening" genoemd); 2) een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2014/59/EU wat betreft vroegtijdige-interventiemaatregelen, de voorwaarden voor afwikkeling en de financiering van afwikkelingsmaatregelen ([2]) (hierna de "voorgestelde wijziging van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken" of de "voorgestelde wijziging van de BHA-richtlijn" genoemd); 3) een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2014/49/EU betreffende de omvang van depositobescherming, het gebruik van de middelen van depositogarantiestelsels, grensoverschrijdende samenwerking en transparantie ([3]) (hierna de "voorgestelde wijziging van de richtlijn depositogarantiestelsels"), en 4) een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2014/59/EU en Verordening (EU) nr. 806/2014 met betrekking tot bepaalde aspecten van het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva ([4]) (hierna de "voorgestelde wijzigingen met betrekking tot daisychains" genoemd). De voorgestelde wijzigingen van de BHA-richtlijn, de voorgestelde wijzigingen van de richtlijn depositogarantiestelsels en de voorgestelde wijzigingen betreffende daisychains worden hierna gezamenlijk aangeduid als "het voorgestelde wetgevingspakket".

De Commissie heeft voorgesteld de ECB te raadplegen over de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, de voorgestelde wijziging van de BHA-richtlijn en de voorgestelde wijziging van de richtlijn depositogarantiestelsels. Op 23 juni en 3 juli 2023 heeft de ECB verzoeken ontvangen van respectievelijk de Raad van de Europese Unie en het Europees Parlement om advies over de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot daisychains.

De bevoegdheid van de ECB om advies uit te brengen is gebaseerd op artikel 127, lid 4 en artikel 282, lid 5, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, aangezien het voorgestelde wetgevingspakket bepalingen bevat die van invloed zijn op: 1) de taak van het Europees Stelsel van centrale banken (ESCB) om bij te dragen tot een goede beleidsvoering van de bevoegde autoriteiten ten aanzien van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen en de stabiliteit van het financiële stelsel krachtens artikel 127, lid 5, van het Verdrag, en 2) de krachtens artikel 127, lid 6, van het Verdrag aan de ECB opgedragen taken op het gebied van het bedrijfseconomisch toezicht op kredietinstellingen. Overeenkomstig artikel 17.5, eerste zin, van het reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

([1]) COM (2023) 226 final.
([2]) COM (2023) 227 final.
([3]) COM (2023) 228 final.
([4]) COM (2023) 229 final.

Algemene opmerkingen

1. *Een noodzakelijke actualisering van het kader van de Unie voor crisisbeheersing en depositoverzekering*

1.1. De ECB is zeer ingenomen met het door de Europese Commissie voorgestelde wetgevingspakket, dat tot doel heeft verbeteringen aan te brengen in alle fasen van het kader van de Unie voor crisisbeheersing en depositoverzekering (*crisis management and deposit insurance* - CMDI) ([5]). Een goed functionerend CMDI-kader van de Unie is van essentieel belang om een mogelijk of feitelijk falen van kredietinstellingen van elke omvang binnen en tussen de lidstaten aan te pakken. Het huidige CMDI-kader, dat is ingevoerd als reactie op de wereldwijde financiële crisis van 2008, bestaat al enkele jaren en de uit ervaring is gebleken dat de hervormingen die de afgelopen tien jaar zijn doorgevoerd de doeltreffendheid van het kader aanzienlijk hebben versterkt. Deze evaluatie biedt een belangrijke gelegenheid tot verbetering van het CMDI-kader in het licht van de lessen die in de eerste jaren van de toepassing ervan zijn getrokken.

1.2. Het voorgestelde wetgevingspakket is bedoeld om de veerkracht van de Europese financiële markten in crisissituaties te vergroten. De in de Unie geldende regels voor crisisbeheersing worden verder geharmoniseerd, waardoor de complexiteit van grensoverschrijdende crisisbeheersing wordt verlaagd. Het verruimt ook het toepassingsgebied van het instrumentarium voor crisisbeheersing dat beschikbaar is om crisissituaties aan te pakken, met name in verband met het falen van kleine en middelgrote kredietinstellingen, en heeft tot doel de doeltreffendheid ervan te verbeteren.

1.3. De ECB is ingenomen met de verbeteringen van de regeling voor vroegtijdige interventie, alsook met de nieuwe bepalingen inzake samenwerking en informatie-uitwisseling tussen toezichthoudende en afwikkelingsautoriteiten, die tot doel hebben het crisisbeheersingsproces verder te verbeteren. Binnen deze regeling zal het belangrijk zijn een duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden tussen toezichthoudende en afwikkelingsautoriteiten te handhaven.

1.4. De ECB is ook ingenomen met de voorgestelde uitbreiding van de afwikkeling ([6]), aangezien dit het effectieve beheer van het falen van kleinere en middelgrote kredietinstellingen in alle lidstaten op geharmoniseerde wijze zal verbeteren ([7]). Tegelijkertijd is het absoluut noodzakelijk dat deze ruimere afwikkelingsruimte gepaard gaat met adequate afwikkelingsfinanciering voor deze kleinere en middelgrote kredietinstellingen. Zonder een betere toegang tot financiering bestaat het risico dat de uitbreiding van toepassingsgebied van afwikkeling in de praktijk onmogelijk is. De ECB ondersteunt volledig dat het voorgestelde wetgevingspakket voortbouwt op het beginsel dat verliezen bij een falen van een kredietinstelling in de eerste plaats door aandeelhouders en crediteuren moeten worden gedragen en daarbij, met bepaalde waarborgen, voorziet in en sterkere rol voor de depositogarantiestelsels (DGS's). Het is belangrijk dat deze rol wordt vergemakkelijkt door een geharmoniseerde laagstekostentoets en een algemene voorrangsregel voor deposanten.

1.5. Het voorgestelde wetgevingspakket zal de toegang tot regelingen voor afwikkelingsfinanciering in bepaalde scenario's vergemakkelijken. In systeemcrises waarin meerdere kredietinstellingen tegelijkertijd met problemen worden geconfronteerd of waarin de bail-in van een bepaalde categorie crediteuren de financiële stabiliteit ernstig dreigt te ondermijnen, zou het echter nuttig zijn buitengewone toegang tot afwikkelingsfinancieringsregelingen toe te staan om het algemeen belang te beschermen en systeemfall-out te voorkomen. Om dergelijke uitzonderlijke situaties het hoofd te bieden, zou de ECB voorstander zijn van de invoering van een vrijstelling voor de financiële stabiliteit die in uitzonderlijke omstandigheden voorziet in de mogelijkheid om toegang te krijgen tot afwikkelingsfinancieringsregelingen voordat een verliesabsorptie van 8 % van de totale passiva en het eigen vermogen (TLOF) plaatsvindt, mits dit met sterke waarborgen wordt omgeven.

([5]) Zie Advies CON/2017/6 van de Europese Centrale Bank van 8 maart 2017 inzake een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2014/59/EU wat betreft de rang van ongedekte schuldinstrumenten in de insolventierangorde (PB C 132 van 26.4.2017, blz. 1) en Advies CON/2017/47 van de Europese Centrale Bank van 8 november 2017 over herzieningen van het crisisbeheersingskader van de Unie (PB C 34 van 31.1.2018, blz. 17). Alle ECB-adviezen zijn beschikbaar op EUR-Lex. Zie ook de bijdrage van de ECB aan de gerichte raadpleging van de Europese Commissie betreffende de herziening van het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekering, beschikbaar op de website van de ECB op www.ecb.europa.eu.

([6]) Zie de toelichting bij de voorgestelde wijzigingen van de GAM-verordening, blz. 5 en 10.

([7]) Zie de bijdrage van de ECB aan de gerichte raadpleging van de Europese Commissie betreffende de herziening van het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekering, blz. 1.

1.6. Ongeacht de uitbreiding van het toepassingsgebied van de afwikkeling zullen sommige kredietinstellingen nog steeds worden geliquideerd in het kader van de nationale liquidatie- of insolventieprocedures. In dergelijke gevallen is het belangrijk te zorgen voor een soepel en tijdig proces om een "onzekere" situatie ([8]) na een negatieve beoordeling van het algemeen belang te voorkomen.

1.7. Het voorgestelde wetgevingspakket heeft ook tot doel het vermogen van depositogarantiestelsels om via preventieve en alternatieve maatregelen in te grijpen te harmoniseren en te verbeteren, bijvoorbeeld door middel van voorrangsregel voor deposanten met één niveau. De ECB zou echter voorstander zijn van verdere harmonisatie van deze maatregelen. Voorts zou de ECB een expliciete verplichting in de artikelen van de richtlijn depositogarantiestelsels hebben geapprecieerd om middelen van het institutioneel protectiestelsel (IPS) en DGS-middelen te scheiden. Dit zou er met name voor zorgen dat de specifieke functies van een IPS vervolgens met behulp van die specifieke IPS-middelen kunnen worden uitgevoerd.

1.8. De ECB is van mening dat de huidige regels voor de overdracht van DGS-bijdragen moeten worden verbeterd in gevallen waarin kredietinstellingen veranderen van aansluiting bij een ander depositogarantiestelsel binnen de Unie, aangezien deze regels anders een belemmering zouden kunnen vormen voor een beter geïntegreerde interne markt voor bankdiensten in de Unie. In dit verband steunt de ECB het mandaat van de Europese Bankautoriteit (EBA) om een methode voor de berekening van het bedrag van de over te dragen bijdragen te ontwikkelen om te zorgen voor afstemming met de overgedragen risico's.

1.9. De ECB is groot voorstander van een snelle afronding van het wetgevingsproces, in lijn met de doelstelling om de besprekingen tijdens de huidige zittingsperiode af te ronden ([9]). Met het voorgestelde wetgevingspakket wordt het juiste evenwicht gevonden tussen de belangrijkste doelstellingen om belastingbetalers en deposanten te beschermen en de financiële stabiliteit te bewaren. Het vormt een samenhangend pakket, dat op holistische wijze moet worden besproken, aangezien de belangrijkste elementen ervan alleen naar behoren zullen functioneren als zij tegelijkertijd worden ingevoerd.

2. *Voltooiing van de bankenunie*

2.1. Naast het voorgestelde wetgevingspakket, dat een cruciale stap is in de richting van de versterking van de bankenunie, zullen verdere initiatieven van essentieel belang zijn om de bankenunie de komende jaren te voltooien.

2.2. Ten eerste is een Europees depositoverzekeringsstelsel (EDIS) de noodzakelijke derde pijler om de bankenunie tot stand te brengen ([10]) en de veerkracht van de bankensector van de Unie verder te versterken. Het instellen van een EDIS met volledige risicodeling, waaronder de volledige dekking van zowel liquiditeitsbehoeften als verliezen, blijft een belangrijke prioriteit ([11]). Een gemeenschappelijk stelsel zou ervoor zorgen dat het vertrouwen in de veiligheid van bankdeposito's in alle lidstaten even hoog is ([12]), waardoor het risico van bankruns wordt verminderd en de financiële stabiliteit wordt gewaarborgd. Het behoud van de bescherming van deposanten op nationaal niveau handhaaft de band tussen een kredietinstelling en haar overheid. Dit belemmert de totstandbrenging van een gelijk speelveld, verzwakt de financiële stabiliteit en impliceert dat een van de belangrijkste doelstellingen van de bankenunie niet wordt verwezenlijkt. De invoering van een EDIS kan ook leiden tot verdere verbeteringen van het kader voor crisisbeheersing en de grensoverschrijdende integratie in de bankenunie. De ECB is ingenomen met de oproep van de Commissie om hernieuwde inspanningen te leveren om een politiek akkoord over een EDIS te bereiken ([13]) en roept de wetgevers van de Unie op om vooruitgang te boeken op dit gebied.

2.3. Ten tweede moet prioriteit worden gegeven aan de volledige operationalisering van het Europees stabiliteitsmechanisme in zijn vangnetfunctie ten opzichte van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (GAF).

([8]) Zie de toelichting bij de voorgestelde wijzigingen van de GAM-verordening, blz. 19 en 10.

([9]) Zie de verklaring van de Eurogroep over de toekomst van de bankenunie van 16 juni 2022, beschikbaar op de website van de Raad van de Europese Unie op www.consilium.europa.eu.

([10]) Zie punt 1.1 van Advies CON/2016/26 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 depositoverzekeringsstelsel (PB C 252 van 12.7.2016, blz. 1).

([11]) Zie de bijdrage van de ECB aan de gerichte raadpleging van de Europese Commissie over de herziening van het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekering, blz. 1-4 en 14-15.

([12]) Zie punt1.1 van Advies CON/2016/26.

([13]) Zie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, de Europese Centrale Bank, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de herziening van het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekering als bijdrage aan de voltooiing van de bankenunie (COM (2023) 225 final).

2.4. Ten derde is toegang tot liquiditeit van essentieel belang voor een succesvolle afwikkeling, zoals ook blijkt uit recente crisisgebeurtenissen. Het ontbreekt de bankenunie momenteel nog steeds aan een kader voor liquiditeit bij afwikkeling. Een dergelijk kader moet worden opgezet in overeenstemming met de leidende beginselen van de Raad voor financiële stabiliteit en met internationale beste praktijken.

Specifieke opmerkingen

3. *Door de toezichthouder vastgestelde vroegtijdige-interventiemaatregelen*

3.1. De ECB is ingenomen met de voorstellen van de Commissie met betrekking tot het kader voor vroegtijdige interventie, welke voortbouwen op eerdere aanbevelingen van de ECB ([14]). Het voorgestelde wetgevingspakket is belangrijk om de huidige uitdagingen bij de toepassing van dit kader aan te pakken. Door een directe rechtsgrondslag te creëren voor de uitoefening van vroegtijdige-interventiebevoegdheden door de ECB uit hoofde van Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad ([15]) (hierna de "GAM-verordening" ([16]) genoemd) vermindert het risico dat voortvloeit uit de mogelijk uiteenlopende omzetting van Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad ([17]) (hierna de "BHA-richtlijn" genoemd) in nationaal recht. Het voorgestelde wetgevingspakket verwijdert daarnaast de overlapping tussen vroegtijdige interventie-interventiemaatregelen en toezichtmaatregelen, waardoor de respectieve praktische toepassing ervan wordt verbeterd ([18]). Naast deze wijzigingen steunt de ECB de afstemming van de voorwaarden voor de toepassing van vroegtijdige-interventiemaatregelen op de voorwaarden voor de vaststelling van toezichtmaatregelen door de ECB. Dit zou de toezichthoudende autoriteit meer mogelijkheden bieden om snel in te grijpen door vroegtijdige-interventiemaatregelen toe te passen om geconstateerde zwakke punten aan te pakken, zelfs wanneer een inbreuk of waarschijnlijke inbreuk op prudentiële vereisten zich nog niet heeft voorgedaan. De ECB beveelt aan de verwijzing naar een snelle en aanzienlijke verslechtering van de financiële toestand van de entiteit te schrappen als voorwaarde voor het toepassen van een vroegtijdige-interventiemaatregel. Een dergelijke verwijzing zou het vermogen van de toezichthouder om een verslechtering van de situatie van de entiteit naar behoren en tijdig aan te pakken kunnen ondermijnen, bijvoorbeeld wanneer een dergelijke verslechtering niet snel, maar nog steeds aanzienlijk is of een dergelijke verslechtering verband houdt met governancekwesties, interne controles en andere niet-financiële parameters.

3.2. De ECB is ook ingenomen met het voorstel om de bevoegdheid om alle vroegtijdige-interventiemaatregelen onder dezelfde voorwaarden toe te passen in één bepaling op te nemen ([19]), zonder dat er sprake is van een escalatieladder. Dit zou een snelle vaststelling van de meest geschikte vroegtijdige-interventiemaatregel(en) mogelijk maken, rekening houdend met de specifieke omstandigheden van elk geval.

3.3. De voorgestelde wijziging van de GAM-verordening heeft tot doel de ECB de bevoegdheid te verlenen om vroegtijdige-interventiemaatregelen vast te stellen op basis van een inbreuk of een waarschijnlijke inbreuk op de minimumvereisten voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (*minimum requirement for own funds and eligible liabilities*- MREL) ([20]), zelfs als een dergelijke inbreuk niet in strijd is met de prudentiële vereisten. De MREL zijn bedoeld om de uitvoering van een strategie voor ordelijke afwikkeling voor een kredietinstelling die niet langer levensvatbaar is te vergemakkelijken. Als zodanig dienen zij een ander doel dan prudentiële vereisten, die tot doel hebben de veiligheid en soliditeit van kredietinstellingen te waarborgen. Hieruit volgt dat afwikkelingsautoriteiten het beste in staat en juridisch bevoegd zijn om toe te zien op de naleving van de MREL-streefcijfers en om in verband daarmee herstelmaatregelen te initiëren. Daarom zou het recht om inbreuken op de MREL uitsluitend voorbehouden moeten blijven aan de afwikkelingsautoriteiten in alle gevallen waarin MREL-inbreuken niet tegelijkertijd als inbreuken op de eigenvermogensvereisten kunnen worden aangemerkt. Hierdoor zou dubbel werk en een vervaging van verantwoordelijkheden tussen prudentiële toezichthouders en afwikkelingsautoriteiten kunnen worden voorkomen.

([14]) Zie de bijdrage van de ECB aan de gerichte raadpleging van de Europese Commissie over de herziening van het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekering, blz. 2-4 en 5-6.

([15]) 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 30.07.2014, blz. 1).

([16]) Zie artikel 1, punt 15), van de ontwerpverordening, waarbij artikel 13 van GAM-verordening wordt gewijzigd.

([17]) Richtlijn 2014/59/EG 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).

([18]) Zie artikel 1, punt 15), van de ontwerpverordening, waarbij artikel 13 van GAM-verordening wordt gewijzigd.

([19]) Zie artikel 1, punt 15), van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, waarbij artikel 13 van GAM-verordening wordt gewijzigd.

([20]) Zie artikel 1, punt 15), van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, waarbij artikel 13 van GAM-verordening wordt gewijzigd.

3.4. Hoewel toezichtmaatregelen een aantal structurele problemen met de levensvatbaarheid inderdaad doeltreffend kunnen aanpakken, kunnen zij ontoereikend blijken in gevallen waarbij kredietinstellingen betrokken zijn met zwakke bedrijfsmodellen die langdurige moeilijkheden ondervinden en worden geconfronteerd met een voortdurende kapitaalafname. Zolang dergelijke kredietinstellingen niet voldoen aan de voorwaarden om te worden beschouwd als "falen of waarschijnlijk falen" (*failing or likely to fail* -FOLTF), biedt de huidige toolkit de bevoegde autoriteit wellicht niet voldoende instrumenten om deze kredietinstellingen ertoe aan te zetten passende maatregelen te nemen om deze risico's aan te pakken. Uit recente ervaring is gebleken dat een geleidelijke vrijwillige liquidatie, in combinatie met passende kapitaal- en liquiditeitssteun, onder bepaalde voorwaarden een kosteneffectieve oplossing zou kunnen bieden, waarbij kredietinstellingen met een zwak bedrijfsmodel de markt kunnen verlaten en een langdurige neergang in combinatie met met verdere verliezen en kapitaalafname over meerdere jaren zou worden voorkomen, met het het uiteindelijke falen van een kredietinstelling tot gevolg. In het licht hiervan steunt de ECB de opname van een expliciete bepaling op grond waarvan de bevoegde autoriteiten in het kader van vroegtijdige interventie kunnen verzoeken om de indiening van een plan dat moet worden uitgevoerd in het geval van een vrijwillig liquidatiescenario. De bevoegde autoriteit kan verlangen dat de instelling aanvullende elementen in het plan opneemt. De opstelling van een dergelijk plan zou de instelling bewuster maken van de beschikbare strategische opties en de daaraan verbonden kosten. Hoe dan ook zou het definitieve besluit over de uitvoering van het plan aan de betrokken instelling en haar aandeelhouders worden overgelaten.

4. *Voorbereiding van de afwikkeling*

4.1. De ECB staat volledig achter de voorstellen om de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de ECB en de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) in het kader van de voorbereidingen van de afwikkeling verder te verbeteren ([21]). Hoewel de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de ECB in haar toezichthoudende functie en de GAR reeds zijn uitgebreid op basis van het bilaterale memorandum van overeenstemming ([22]), is de ECB ingenomen met de voorstellen om deze nauwere samenwerking rechtstreeks in de wetgeving op te nemen.

4.2. De ECB begrijpt dat met de voorgestelde bevoegdheid van de ECB om de met de afwikkeling verband houdende informatie te verzamelen, bijvoorbeeld door middel van inspecties ter plaatse, en deze aan de GAR te verstrekken ([23]), wordt beoogd de huidige in de BHA-richtlijn opgenomen vroegtijdige-interventiebevoegdheid te vervangen ([24]). Niettemin stelt de ECB enkele kleine wijzigingen voor in de relevante bepalingen waarin deze bevoegdheid nader wordt omschreven en om een toelichtende overweging in te voeren waarin wordt verduidelijkt dat per geval moet worden beoordeeld hoe die informatie moet worden verzameld.

4.3. Bovendien wordt het begrip "toezichthoudende activiteit" niet gedefinieerd in het voorgestelde wetgevingspakket, waardoor het moeilijk is om de reikwijdte te bepalen van de voorgestelde verplichting van de ECB om de GAR in kennis te stellen van een dergelijke "toezichthoudende activiteit" ([25]). In plaats daarvan kan de ECB de GAR in kennis stellen van alle relevante toezichthoudende beoordelingen van de ECB, welke zij met haar besluitvormende organen deelt.

5. *Preventieve herkapitalisatie en liquiditeitssteun van de overheid*

5.1. De ECB herhaalt dat preventieve herkapitalisatie een nuttig instrument is voor buitengewone omstandigheden binnen het huidige kader voor crisisbeheer dat moet worden gehandhaafd ([26]). Het is een van de weinige uitzonderingen op de algemene regel dat de verlening van buitengewone openbare financiële steun aan een kredietinstelling ertoe leidt dat deze wordt beschouwd als een kredietinstelling die faalt of waarschijnlijk zal falen. Preventieve herkapitalisatie is onderworpen aan strenge voorwaarden waaraan in het verleden slechts in een beperkt aantal gevallen is voldaan. Het beperkte gebruik van het instrument wijst erop dat de huidige voorwaardelijkheid passend is. De betrokken autoriteiten moeten immers volledig rekening kunnen houden met de specifieke omstandigheden van elk geval.

([21]) Zie overweging 14 en artikel 1, punt (16), van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, waarbij een nieuw artikel 13 quater wordt ingevoegd in de GAM-verordening.

([22]) Memorandum van overeenstemming tussen de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad en de Europese Centrale Bank inzake samenwerking en informatie-uitwisseling, beschikbaar in het Engels op EUR-Lex.

([23]) Zie artikel 1, punt (16), van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, waarbij een nieuw artikel 13 quater wordt ingevoegd in de GAM-verordening.

([24]) Zie artikel 27, lid 1, punt h), van de BHA-richtlijn.

([25]) Zie artikel 1, punt (16), van de ontwerpverordening, waarbij een nieuw artikel 13 quater wordt ingevoegd in de GAM-verordening.

([26]) Zie de bijdrage van de ECB aan de gerichte raadpleging van de Europese Commissie over de herziening van het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekering, blz. 2-4 en 6-7.

5.2. De ECB is over het algemeen ingenomen met de verduidelijkingen in de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening en de voorstellen om de bestaande toolkit voor het identificeren van geleden verliezen te handhaven (d. w.z. geen verplichte beoordeling van de kwaliteit van activa, aangezien andere instrumenten zoals inspecties ter plaatse ook geschikt zouden kunnen zijn), omdat herkapitalisaties uit voorzorg doorgaans snel moeten worden uitgevoerd om doeltreffend te zijn ([27]).

5.3. Tegelijkertijd mogen de voorwaarden voor preventieve herkapitalisatie geen afbreuk doen aan het vermogen van de betrokken autoriteiten om rekening te houden met de specifieke omstandigheden van elk geval. In dit verband zou de nieuwe voorgestelde definitie van solvabiliteit ([28]) de bevoegde autoriteit dwingen te concluderen dat een entiteit niet solvabel is voor het specifieke doel van preventieve herkapitalisatie, mede op basis van louter technische of voorzienbare tijdelijke schendingen van kapitaalvereisten, waardoor preventieve herkapitalisaties en liquiditeitssteun van de overheid op ongerechtvaardigde wijze verder kunnen worden beperkt. Daarom beveelt de ECB aan de nieuwe definitie te verduidelijken, zodat een entiteit nog steeds als solvabel kan worden beoordeeld, ook in het geval van inbreuken of waarschijnlijke inbreuken op kapitaalvereisten indien deze inbreuken van tijdelijke aard worden geacht in het licht van de specifieke omstandigheden van het geval.

5.4. De ECB erkent de voordelen van het voorschrijven van een exitstrategie uit de steunmaatregel ([29]). Het vaststellen van een vaste termijn zonder de mogelijkheid deze te verlengen, brengt echter het risico een "cliff-effect" met zich mee van, omdat de markten kunnen anticiperen op de uiterste datum voor terugtrekking, hetgeen negatieve gevolgen kan hebben voor de marktomstandigheden ten koste van de overheidsinkomsten. Bovendien moet rekening kunnen worden gehouden met onverwachte marktontwikkelingen. De ECB ziet ook geen noodzaak om een exitstrategie goed te keuren vanuit het oogpunt van het toezicht, naast de goedkeuring door de Commissie die reeds vereist is in het kader van het algemene staatssteunproces. Om doeltreffend te kunnen reageren in het geval van onverwachte omstandigheden, moet de automatische koppeling tussen eventuele vertragingen bij de uitvoering van de exitstrategie en een FOLTF-beoordeling worden opgeheven. Ten slotte kan de beperking van het bedrag van tier 1-kernkapitaalinstrumenten (CET1) dat via een preventieve herkapitalisatie tot 2 % van het totaal van de risicoposten verworven is ook het gebruik van beschikbare oplossingen onnodig beperken. Het kan bijvoorbeeld ongewenste "cliff-effecten" veroorzaken en het risico inhouden dat de herkapitalisatiemaatregel ontoereikend is en het vertrouwen van de markt niet herstelt.

6. *Interventies van depositogarantiestelsels*

6.1. Preventieve maatregelen voor de depositogarantiestelsels zijn een nuttig instrument voor crisispreventie gebleken. In het kader van het voorgestelde wetgevingspakket kunnen de lidstaten het de depositogarantiestelsels nog steeds toestaan om preventieve interventies te financieren ([30]). Gezien de potentiële voordelen van deze instrumenten moedigt de ECB de wetgevers van de Unie aan preventieve maatregelen voor depositogarantiestelsels in de gehele Unie beschikbaar te stellen in het kader van een geharmoniseerd depositoverzekeringskader. De ECB erkent echter dat het opbouwen van de nodige capaciteit voor preventieve maatregelen enige tijd kan vergen voor depositogarantiestelsels en is derhalve van mening dat een overgangsperiode passend kan zijn. Verdere harmonisatie is geboden om te zorgen voor een gelijk speelveld in de gehele Unie, adequate waarborgen en een beter uitgeruste toolkit, zodat de samenhang met de algemene doelstellingen van het CMDI-kader wordt gewaarborgd.

6.2. De ECB is ingenomen met de in de GAM-verordening ([31]) en de BHA-richtlijn ([32]) voorgestelde verduidelijkingen dat DGS-interventies die overeenkomstig de regels van de richtlijn depositogarantiestelsels ([33]) inzake preventieve maatregelen worden verricht, geen FOLTF-beoordeling inleiden. Dit zal de bevoegde autoriteiten meer duidelijkheid en zekerheid bieden. Niettemin heeft de ECB enige bedenkingen bij de voorwaarde dat de bevoegde autoriteit zou moeten vaststellen dat een interventie van het depositogarantiestelsel noodzakelijk is om de financiële soliditeit en

([27]) Zie artikel 1, punt (20), van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, waarbij een nieuw artikel 18 bis, lid 2, wordt ingevoegd in de GAM-verordening.

([28]) Zie artikel 1, punt (20), van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, waarbij een nieuw artikel 18 bis wordt ingevoegd in de GAM-verordening en artikel 1, punt (19), van de voorgestelde wijziging van de BHA-richtlijn, waarbij een nieuw artikel 32 quater wordt ingevoegd in de BHA-richtlijn.

([29]) Zie artikel 1, punt (20), van voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, waarbij een nieuw artikel 18 bis lid , punt b) wordt ingevoegd in de GAM-verordening.

([30]) Zie artikel 1, punt (12), van de voorgestelde wijziging van de richtlijn depositogarantiestelsels, waarbij artikel 11 van richtlijn depositogarantiestelsels wordt gewijzigd.

([31]) Zie artikel 1, punt (19),(b) van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, waarbij artikel 18, lid 4, punt d), van GAM-verordening wordt gewijzigd.

([32]) Zie artikel 1, punt (17),(b) van de voorgestelde wijziging van de BHA-richtlijn, waarbij artikel 32, lid 4, punt d), van BHA-richtlijn wordt gewijzigd.

([33]) 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).

levensvatbaarheid van de betrokken kredietinstelling op lange termijn in stand te houden, opdat de preventieve interventie geen FOLTF-beoordeling inleidt ([34]). Daarom beveelt de ECB aan die verwijzing in de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening en de BHA-richtlijn te schrappen.

6.3. Daarnaast is de ECB ingenomen met de harmonisatie van de laagstekostentoets voordat DGS-middelen worden gebruikt of wanneer de toepassing van een preventieve depositogarantiestelselmaatregel wordt overwogen ([35]). In alle gevallen van het gebruik van depositogarantiestelsels zal een geharmoniseerd kader voor de laagstekostentoets bijdragen tot een gelijk speelveld en consistentie tussen de lidstaten verzekeren. Wat de specifieke situatie van preventieve maatregelen betreft, wordt in de voorgestelde wijziging van de richtlijn depositogarantiestelsels opgemerkt dat het voorspellen van terugvorderingen van liquidaties een uitdaging is, aangezien de preventieve maatregelen al lang vóór een voorzienbare liquidatie plaatsvinden ([36]). In het voorstel wordt daarom voorgesteld een schaalfactor van 85 % toe te passen op de geraamde verhouding bij het uitvoeren van een laagstekostentoets voor een preventieve maatregel, waardoor aanvullende DGS-middelen worden vrijgemaakt. Een gelijkmatige toepassing van een dergelijke schaalfactor voor preventieve en alternatieve maatregelen en bijdragen van het depositogarantiestelsel aan de afwikkeling zou het speelveld verder gelijktrekken en deze DGS-interventies in meer scenario's helpen vergemakkelijken. Aangezien de situaties van instellingen waarop preventieve maatregelen worden toegepast echter zeer divers kunnen zijn wat betreft hun balansen en de mate van verslechtering ervan, is het mogelijk dat een schaalfactor onvoldoende rekening houdt met de specifieke kenmerken van preventieve maatregelen. Deze kwestie kan doeltreffender worden aangepakt door de EBA als onderdeel van haar voorgestelde ontwerpen van technische reguleringsnormen ([37]).

6.4. In de voorgestelde wijziging van de richtlijn depositogarantiestelsels wordt bepaald dat kredietinstellingen die een depositogarantiestelsel verzoeken preventieve maatregelen te financieren, de bevoegde autoriteit ter raadpleging een nota moeten voorleggen met de maatregelen die deze kredietinstellingen toezeggen te nemen om de naleving van de toezichtvereisten te waarborgen of te herstellen, met inbegrip van maatregelen om het risico van verslechtering van de financiële soliditeit te beperken en de kapitaal- en liquiditeitspositie van de kredietinstelling te versterken. De ECB stelt voor te verduidelijken dat de toezichthouder alleen verplicht zou worden om de beoogde naleving van prudentiële vereisten te controleren. Dit omvat het verifiëren van de prudentiële en toezichtaspecten van de saneringsplannen, die tot doel hebben de naleving van de toezichtvereisten te waarborgen of te herstellen, en het waarborgen van de levensvatbaarheid van de kredietinstelling op lange termijn. De toezichthouder dient nauw samen te werken met de nationale aangewezen autoriteiten of DGS-autoriteiten in aangelegenheden die binnen hun mandaat vallen en waarvoor zij verantwoordelijk blijven. Bovendien hebben het depositogarantiestelsel en/of de aangewezen autoriteit een reëel belang en zijn het beste in staat om toezicht te houden op de terugbetaling door de kredietinstelling van het bedrag dat door het depositogarantiestelsel aan de preventieve maatregel is bijgedragen, alsook op het bijbehorende tijdschema, en om op basis daarvan te beslissen of zij die kredietinstelling al dan niet verdere preventieve maatregelen zal toestaan.

6.5. De ECB stelt een expliciete verplichting tot scheiding van IPS- en DGS-middelen voor. Uit ervaring uit het verleden is gebleken dat afzonderlijke IPS-middelen belangrijk zijn voor de goede werking van dergelijke regelingen. Er zouden ook aanzienlijke voordelen verbonden zijn aan afzonderlijke IPS- en DGS-middelen, aangezien afzonderlijke IPS-middelen niet onderworpen zijn aan de door de richtlijn depositogarantiestelsels opgelegde beperkingen. Daarom zorgen afzonderlijke IPS-middelen ervoor dat andere functies van een IPS verder kunnen worden uitgevoerd met behulp van de voor het IPS-doel bestemde middelen. Door bijvoorbeeld proactief en tijdig in te grijpen, zorgt het IPS ervoor dat de aangesloten instellingen voldoen aan de wettelijke eigenvermogens- en liquiditeitsvereisten. De ECB is ingenomen met het feit dat deze afzonderlijke IPS-middelen, net als in het verleden, niet onderworpen zijn aan de vereisten van de richtlijn depositogarantiestelsels. Wat hun rol als depositogarantiestelsels betreft, steunt de ECB dat de IPS's onderworpen moeten blijven aan de richtlijn depositogarantiestelsels om een gelijk speelveld te waarborgen. Het voorstel van de Commissie — in combinatie met een scheiding van IPS- en DGS-middelen — behoudt daarom de nodige flexibiliteit en zorgt tegelijkertijd voor juridische duidelijkheid en een gelijk speelveld.

7. *Vroegtijdige waarschuwing voor een mogelijke FOLTF-beoordeling*

7.1. In de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening is bepaald dat de ECB of de betrokken nationale bevoegde autoriteit de GAR zo spoedig mogelijk in kennis moet stellen wanneer zij van mening zijn dat er een wezenlijk risico bestaat dat een instelling of entiteit voldoet aan de voorwaarden om te worden aangemerkt als falend of waarschijnlijk falend ([38]). De ECB of de nationale bevoegde autoriteit en de GAR zullen vervolgens van gedachten

([34]) Zie artikel 1, punt (20), van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, waarbij een nieuw artikel 18 b, lid 1, punt h) wordt ingevoegd in de GAM-verordening en artikel 1, punt (19), van de voorgestelde wijzigingen van BHA-richtlijn, waarbij een nieuw artikel 32 quater, lid 1, punt d), wordt ingevoegd in de BHA-Richtlijn.

([35]) Zie artikel 1, punt (13), van de ontwerpverordening, waarbij een nieuw artikel 11 sexies wordt ingevoegd in de richtlijn depositogarantiestelsels.

([36]) Zie overweging 30 van de voorgestelde wijzigingen van de richtlijn depositogarantiestelsels.

([37]) Zie artikel 1, punt (13), van de voorgestelde wijzigingen van de richtlijn depositogarantiestelsels, waarbij een nieuw artikel 11 sexies lid 5, wordt ingevoegd in de richtlijn depositogarantiestelsels.

([38]) Zie overweging 15 en artikel 1, punt (16), van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, waarbij een nieuw artikel 13 quater wordt ingevoegd in de GAM-verordening.

wisselen over mogelijke maatregelen om een dergelijk falen te voorkomen, alsook over een redelijke termijn voor de tenuitvoerlegging ervan. De ECB of de nationale bevoegde autoriteit en de GAR zullen de ontwikkeling van de zaak monitoren en regelmatig bijeenkomen.

7.2. De ECB steunt dit nieuwe proces voor vroegtijdige waarschuwing en is ingenomen met het feit dat het proces geen gevolgen heeft voor de gevestigde afwikkelingsprocedure ([39]), met inbegrip van met name de beginselen, de bevoegdheid en het proces om te beoordelen of een instelling faalt of waarschijnlijk zal falen. Dit zal de beste samenwerkingspraktijken tussen de ECB en de GAR verder ontwikkelen. Daarnaast zorgt het ervoor dat de ECB of de nationale bevoegde autoriteit en de GAR crisissituaties kunnen beoordelen naarmate zij evolueren en met hun volledige instrumentarium op de meest geschikte manier kunnen reageren.

7.3. In dit verband is de ECB ingenomen met het feit dat de activering van dit nieuwe proces voor vroegtijdige waarschuwing geen voorwaarde is voor een latere FOLTF-beoordeling ([40]). In tijden van snel evoluerende crises kan het passend zijn onmiddellijk tot een dergelijke beoordeling over te gaan, gezien de ernst van de situatie en het ontbreken van onmiddellijk beschikbare maatregelen om het falen te voorkomen.

8. *Afwikkelingsprocedure*

8.1. De ECB is ingenomen met de uitbreiding van het toepassingsgebied van de afwikkeling. Een breder toepassingsgebied van de afwikkeling zal afwikkelingsinstrumenten ter beschikking stellen van een bredere groep kredietinstellingen, waardoor de toegang tot beproefde internationale instrumenten voor de afwikkeling wordt verbeterd en verdere harmonisatie op het gebied van crisisbeheersing wordt gewaarborgd. Tegelijkertijd begrijpt de ECB dat het voorstel de afwikkelingsautoriteiten niet zal verplichten kleinere kredietinstellingen voor afwikkeling te oormerken wanneer een dergelijke maatregel onevenredig zou zijn. Deze kredietinstellingen zouden nog steeds kunnen worden geliquideerd in het kader van nationale insolventieprocedures indien dit tot een beter resultaat zou leiden. In elk geval zou de ECB graag een analyse tegemoet zien om te bepalen of het cumulatieve effect van de voorgestelde wijzigingen van de beoordeling van het algemeen belang, met inbegrip van de nieuwe doelstelling om de verliezen voor depositogarantiestelsels tot een minimum te beperken, de beoogde evenredige uitbreiding van de afwikkeling bereikt.

8.2. Het uitbreiden van het toepassingsgebied van de afwikkeling tot kleinere en middelgrote kredietinstellingen kan alleen geloofwaardig zijn als er realistische oplossingen worden gevonden om te zorgen voor adequate financiering van de afwikkeling, met inbegrip van de interne verliesabsorptiecapaciteit van kredietinstellingen, maar vooral ook toegang tot DGS-middelen en financieringsregelingen voor de afwikkeling.

8.3. Het beginsel dat verliezen bij een falen van een kredietinstelling in de eerste plaats door aandeelhouders en crediteuren moeten worden gedragen, is een hoeksteen van het kader van de Unie voor crisisbeheersing. De ECB is dan ook ingenomen met het feit dat dit kernbeginsel in het voorgestelde wetgevingspakket wordt bevestigd.

8.4. Tegelijkertijd brengt de uitbreiding van het toepassingsgebied van de afwikkeling tot kleinere en middelgrote kredietinstellingen uitdagingen met zich mee. Deze kredietinstellingen zijn vaak sterk afhankelijk van deposito's als financieringsbron en kunnen, afhankelijk van de lokale marktomstandigheden, moeilijkheden ondervinden bij de uitgifte van andere financiële instrumenten die op betrouwbare wijze verliezen kunnen opvangen of in eigen vermogen kunnen worden omgezet indien de kredietinstelling failliet gaat. Er kunnen zich situaties voordoen waarin de bail-in van deposito's die niet door het depositogarantiestelsel worden beschermd (ongedekte deposito's) risico's voor de financiële stabiliteit met zich mee brengen, hetgeen zou kunnen leiden tot een waardevernietiging die schadelijk is voor het algemeen belang. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren wanneer de bail-in van ongedekte deposito's bij een kredietinstelling leidt tot opnames van ongedekte deposito's bij andere kredietinstellingen, met besmettingseffecten tot gevolg. De ECB is ingenomen met het feit dat het voorgestelde wetgevingspakket opties bevat om de bescherming van deposanten te verbeteren door het depositogarantiestelsel beter in staat te stellen financiering bij afwikkeling te verstrekken ([41]). Van cruciaal belang is dat dit kan worden bereikt door de laagstekostentoets te verduidelijken en uit te breiden ([42]) en een voorrangsregel voor deposanten met één niveau in te voeren met een gelijke rangorde van alle deposito's ([43]). Evenzo is de ECB ingenomen met het voorstel van de Commissie om de bijdrage van het depositogarantiestelsel aan de minimale verliesabsorptievereiste voor toegang tot afwikkelingsfinancieringsregelingen, met inbegrip van het GAF, mee te tellen wanneer een overdrachtsinstrument

([39]) Zie overweging 15 van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening.
([40]) Zie overweging 16 van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening.
([41]) Zie bijvoorbeeld artikel 1, punt (56), van de voorgestelde wijziging van de richtlijn-depositogarantiestelsels, waarbij artikel 109 van richtlijn depositogarantiestelsels wordt gewijzigd.
([42]) Zie artikel 1, punt (13), van de voorgestelde wijziging van de richtlijn depositogarantiestelsels, waarbij een nieuw artikel 11 sexies wordt ingevoegd in de richtlijn depositogarantiestelsels.
([43]) Zie artikel 1, punt (55), van de voorgestelde wijziging van de richtlijn depositogarantiestelsels, waarbij artikel 108, lid 1, van richtlijn-depositogarantiestelsels wordt gewijzigd.

wordt gebruikt ([44]). Deze veranderingen, die het depositogarantiestelsel en de afwikkelingsfinancieringsregelingen beter in staat stellen de afwikkeling van kleinere en middelgrote kredietinstellingen te ondersteunen, vormen een onontbeerlijke tegenhanger voor een zinvolle uitbreiding van de toepassing van afwikkelingsinstrumenten op dergelijke kredietinstellingen. Het is daarom belangrijk het voorgestelde wetgevingspakket als één geheel vast te stellen en ervoor te zorgen dat wijzigingen in het CMDI-kader op coherente wijze worden geformuleerd. De tenuitvoerlegging van slechts enkele elementen van het voorgestelde wetgevingspakket zou ertoe kunnen leiden dat de afwikkeling in de praktijk niet op succesvolle wijze kan worden toegepast.

8.5. Overeenkomstig het beginsel dat verliezen bij het falen van een kredietinstelling in de eerste plaats door aandeelhouders en crediteuren moeten worden gedragen, moeten alle voor afwikkeling bestemde kredietinstellingen een minimale verliesabsorptiecapaciteit hebben als eerste verdedigingslinie, die adequaat is gekalibreerd in overeenstemming met de afwikkelingsstrategie, waardoor de marktdiscipline wordt gewaarborgd en de afhankelijkheid van externe financieringsbronnen tot een minimum wordt beperkt. Zelfs met de mogelijkheid voor depositogarantiestelsels om bij te dragen aan de financiering van de afwikkeling en om deze bijdrage mee te laten tellen voor de verliesabsorptievereiste van minimaal 8 % van de totale passiva en eigen vermogen ([45]), zou het bereiken van het vereiste van minimaal 8 % van de totale passiva en eigen vermogen de negatieve dynamiek in een systeemcrisis kunnen versterken, bijvoorbeeld wanneer meerdere kredietinstellingen gelijktijdig falen of wanneer dit het opleggen van verliezen aan bepaalde crediteuren zou vereisen, hetgeen vervolgens de financiële stabiliteit ernstig zou kunnen ondermijnen. Daarom zou de ECB in uitzonderlijke gevallen de invoering van een vrijstelling van de financiële stabiliteit voor de toegang tot afwikkelingsfinancieringsregelingen steunen, in overeenstemming met de aanbeveling van het Internationaal Monetair Fonds (IMF) ([46]). Dit zou toegang tot afwikkelingsfinancieringsregelingen mogelijk maken vóór de verliesabsorptie van 8 % totale passiva en eigen vermogen in de gevallen waarin dit strikt noodzakelijk is om het algemeen belang te beschermen en de financiële stabiliteit te waarborgen. Deze optie moet daarom worden onderworpen aan strikte voorwaarden en governanceregelingen, naar het voorbeeld van een vergelijkbaar mechanisme dat in de Verenigde Staten bestaat, bijvoorbeeld door de gezamenlijke goedkeuring van de GAR, de Commissie en de ECB. Van de vrijstelling zou alleen gebruik worden gemaakt in tijden van een crisis in het gehele eurogebied of in een lidstaat, of wanneer er een risico op een dergelijke crisis bestaat, als laatste redmiddel en na zoveel mogelijk gebruik te hebben gemaakt van de verliesabsorptiecapaciteit van kredietinstellingen zonder dat dit leidt tot nadelige gevolgen voor de financiële stabiliteit ([47]).

8.6. Zelfs met een uitbreiding van de beoordeling van het openbaar belang zal een aantal kleinere kredietinstellingen waarschijnlijk buiten het toepassingsgebied van de afwikkeling blijven. Voor deze kredietinstellingen, waarvoor de toepassing van het kader voor afwikkeling nog steeds niet evenredig zou zijn, zou de ECB verbeteringen en een verdere harmonisatie van de nationale insolventieprocedures verwelkomen ([48]). Het ambitieniveau van het voorgestelde wetgevingspakket is in dit opzicht beperkt. De ECB moedigt de wetgevers van de Unie aan de beschikbaarheid van alternatieve maatregelen bij liquidatie in alle lidstaten te harmoniseren en uit te breiden, met name de mogelijkheid voor depositogarantiestelsels om overdrachten van activa en passiva aan een overnemende kredietinstelling te ondersteunen. De ECB is ingenomen met de voorgestelde wijzigingen van de crediteurenhiërarchie en de verduidelijkingen van de laagstekostentoets, welke zullen leiden tot een betere toegang tot DGS-middelen en een bredere beschikbaarheid van deze maatregelen. Het invoeren van deze alternatieve maatregelen in alle lidstaten zou een sneller, efficiënter en meer geharmoniseerd proces voor het beheer van liquidaties van kredietinstellingen mogelijk maken, hetgeen uiteindelijk de financiële stabiliteit en deposanten ten goede zal komen en de uitbetalingsbehoeften voor depositogarantiestelsels zal beperken.

8.7. Tot slot is de ECB ingenomen met de verduidelijking dat de verantwoordelijkheidsverdeling in de procedure voor de afschrijving van kapitaalinstrumenten en andere in aanmerking komende passiva de bevoegdheidsverdeling in de afwikkelingsprocedure volledig weerspiegelt ([49]). Dit houdt in dat de primaire verantwoordelijkheid van de toezichthouder betrekking heeft op beoordelingen van het falen of waarschijnlijk falen, terwijl de resterende voorwaarden voor de afschrijving door de afwikkelingsautoriteit worden beoordeeld.

([44]) Zie artikel 1, punt (24), van de voorgestelde wijziging van de richtlijn depositogarantiestelsels, waarbij artikel 27, lid 7, van richtlijn depositogarantiestelsels wordt gewijzigd.

([45]) Zie artikel 1, punt (24),(a), van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, waarbij artikel 27, lid 7, van de GAM-verordening wordt gewijzigd.

([46]) Zie IMF, *Financial Sector Assessment Program — Technical Note — Bank Resolution and Crisis Management* (2018), blz. 6 en 30, beschikbaar op de website van het IMF onder: www.imf.org.

([47]) Zie de bijdrage van de ECB aan de gerichte raadpleging van de Europese Commissie betreffende de herziening van het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekering, blz. 4.

([48]) Zie de bijdrage van de ECB aan de gerichte raadpleging van de Europese Commissie over de herziening van het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekering, blz. 3 en 11. De ECB moedigde de Commissie aan de haalbaarheid te onderzoeken van oplossingen zoals de totstandbrenging van een Europees kader voor administratieve liquidatie — ondersteund door EDIS — om ervoor te zorgen dat faillissementen van dergelijke kredietinstellingen op een efficiënte en geharmoniseerde manier worden behandeld.

([49]) Zie overweging 26 en artikel 1, punt (23), van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, waarbij een nieuw artikel 21 wordt ingevoegd in de GAM-verordening.

9. *Voorrangsregels voor deposanten*

9.1. De ECB is ingenomen met het voorstel van de Commissie om een voorrangsregel voor deposanten met één niveau in te voeren ([50]). Deze aanpak zal zorgen voor een grotere harmonisatie van de rangorde van kredietgevers in de gehele Unie en ervoor zorgen dat alle deposito's, met inbegrip van die van grote ondernemingen en uitgesloten deposito's, dezelfde of een hogere rang hebben als gewone ongedekte vorderingen. Deze aanpak zal de toegang tot DGS-middelen verbeteren, met als voordeel dat de depositoportefeuille als geheel behouden blijft, hetgeen betekent dat het depositogarantiestelsel beter kan bijdragen tot de crisisbeheersmaatregelen, zowel bij afwikkeling als via preventieve of alternatieve maatregelen, waaronder overdrachtsstrategieën. Dit versterkt de beschikbare crisisbeheersingsoplossingen aanzienlijk ([51]) en maakt het gemakkelijker om de door besmetting veroorzaakte bezorgdheid over de financiële stabiliteit van andere kredietinstellingen die worden geconfronteerd met bankruns van onverzekerde deposanten te verlichten. De ruimere beschikbaarheid van strategieën voor bedrijfsverkoop, hetzij bij afwikkeling, hetzij in het kader van alternatieve maatregelen van het depositogarantiestelsel, kan het gebruik van geleidelijke liquidatie als middel om het falen van kredietinstellingen te beheren verminderen. Dit is gunstig, aangezien geleidelijke liquidatie waarde kan vernietigen en ontwrichtend kan zijn voor deposanten en voor de financiële stabiliteit. De voorgestelde aanpak vermindert ook de behoefte aan uitbetalingen van deposanten, waarvoor vaak grote bedragen door depositogarantiestelsels moeten worden gemobiliseerd, waardoor hun liquiditeit en hun vermogen om verder falen van kredietinstellingen aan te pakken worden beperkt. Door de toegang tot deposito's en de financiële stabiliteit beter te beschermen, worden ook de prikkels om het geld van de belastingbetaler te gebruiken bij het falen van kredietinstellingen verminderd. Belangrijk is dat gedekte deposanten in alle scenario's volledig beschermd blijven door het depositogarantiestelsel, maar ook profiteren van overdrachtsstrategieën die een ononderbroken toegang tot hun deposito's kunnen bewerkstelligen ([52]).

9.2. Door de bevoorrechting van deposito's boven niet-achtergestelde vorderingen in de crediteurenhiërarchie zou deze benadering ook de toewijzing van verliezen aan ongedekte schuldinstrumenten van kredietinstellingen vergemakkelijken, waardoor het gemakkelijker wordt om te zorgen voor volledige verliesabsorptie door crediteuren die voor bail-in in aanmerking komen, zonder dat dit leidt tot problemen met de financiële stabiliteit. Het zou ook het risico van schadevergoedingsvorderingen op grond van het beginsel dat "geen crediteur slechter af mag zijn" tot een minimum beperken en de afwikkelbaarheid verbeteren ([53]).

9.3. Tegelijkertijd erkent de ECB dat de invoering van een voorrangsregel voor deposanten met één niveau in sommige scenario's voor bankencrisisbeheersing tot extra kosten voor depositogarantiestelsels kan leiden. Hoewel de ECB opmerkt dat een voorrangsregel voor deposanten met één niveau in een aantal rechtsgebieden succesvol is gebleken, zou een nadere analyse van de specifieke situaties waarin extra kosten voor depositogarantiestelsels of ongerechtvaardigde gevolgen kunnen ontstaan, kunnen worden verwelkomd. Bij deze analyse moet ook, voor zover mogelijk en rekening houdend met de ervaring die is opgedaan in rechtsgebieden waarin een voorrangsregel voor deposanten met één niveau is ingevoerd, rekening worden gehouden met de impact van de voorgestelde wijzigingen op de rating en de prijsstelling van ongedekte leningen van hogere rang, en moet de interactie tussen een voorrangsregel voor deposanten met één niveau en de toelaatbaarheid van bepaalde deposito's voor de toepassing van het MREL verder worden onderzocht. Voorts is de ECB bereid alternatieve oplossingen te onderzoeken die het vermogen van depositogarantiestelsels om bij te dragen aan de afwikkeling verbeteren (ook door middel van preventieve en alternatieve maatregelen), in dezelfde mate als met een voorrangsregel voor deposanten met één niveau en waarbij de blootstelling van depositogarantiestelsels aan verliezen na een uitbetaling bij liquidatie wordt beperkt. Bij het verkennen van dergelijke oplossingen zal het absoluut noodzakelijk zijn ervoor te zorgen dat elke uitbreiding van het toepassingsgebied van de afwikkeling gepaard gaat met adequate toegang tot financiering bij afwikkeling, met inbegrip van met name financiering door depositogarantiestelsels. Ten slotte verdient het effect van de invoering van een voorrangsregel voor deposanten met één niveau op de aansprakelijkheidsstructuur van de kredietinstellingen de nauwlettende aandacht van de toezichthouder, en de ECB is bereid dit zorgvuldig te beoordelen voor de kredietinstellingen die onder haar bevoegdheid vallen.

10. *Aanpak van het risico van "onzekere" situaties*

10.1. De BHA-richtlijn vereist reeds dat de lidstaten ervoor zorgen dat een falende instelling die niet aan afwikkeling is onderworpen op ordelijke wijze wordt geliquideerd overeenkomstig het toepasselijke nationale recht ([54]). De ECB steunt de voorgestelde wijzigingen van de BHA-richtlijn ter verduidelijking van dit mechanisme ([55]), die ervoor zorgen dat een dergelijke liquidatie onverwijld wordt opgestart en de kredietinstelling binnen een redelijke termijn de markt verlaat of haar bankactiviteiten beëindigt ([56]).

([50]) Zie artikel 1, punt (55),(a), van de voorgestelde wijziging van de BHA-richtlijn, waarbij artikel 108, lid 1, van de BHA-richtlijn wordt gewijzigd.

([51]) Zie de bijdrage van de ECB aan de gerichte raadpleging van de Europese Commissie over de herziening van het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekering, blz. 4 en 13.

([52]) Voor meer informatie over de Amerikaanse aanpak, die een voorrangsregel voor deposanten met één niveau en een aanzienlijke afhankelijkheid van overdrachtsstrategieën omvat, zie de toespraak van Andrea Enria, voorzitter van de raad van toezicht van de ECB, "*Of temples and trees: on the road to completing the European banking union*", beschikbaar op de ECB-website voor bankentoezicht onder: www.bankingsupervision.europa.eu.

([53]) Zie punt 2.3.2 van Advies CON/2017/6.

([54]) Zie artikel 32 ter van de BHA-richtlijn.

([55]) Zie artikel 1, punt (18), van de voorgestelde wijziging van de BHA-richtlijn depositogarantiestelsels, waarbij artikel 32 ter van richtlijn depositogarantiestelsels wordt gewijzigd.

([56]) Zie punt 3.2. van Advies CON/2020/25; de bijdrage van de ECB aan de gerichte raadpleging van de Europese Commissie over de herziening van het kader voor crisisbeheersing en depositoverzekering, blz. 2 en 8.

10.2. De nationale procedures voor het beheer van niet-afwikkelingsgevallen moeten verder worden geharmoniseerd door de afwikkelingsautoriteiten de bevoegdheid te verlenen een administratieve liquidatieprocedure te starten voor instellingen die aan de eerste twee afwikkelingsvoorwaarden voldoen, maar niet aan afwikkeling onderworpen zijn vanwege een negatieve beoordeling van het openbaar belang bij de afwikkeling ([57]). Dit zou de meest doeltreffende manier zijn om de mogelijkheid van een "onzekere" situatie voor een langere periode resoluut aan te pakken.

10.3. De ECB steunt het verlenen van de bevoegdheid aan de bevoegde autoriteit om de vergunning in te trekken van kredietinstellingen die falen of waarschijnlijk zullen falen, maar niet worden afgewikkeld ([58]). Tegelijkertijd mogen de wijzigingen geen automatisme invoeren, zodat de terugtrekking wordt gehandhaafd als een discretionaire bevoegdheid van de ECB in overeenstemming met Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad ([59]).

10.4. Met betrekking tot het voorstel om vast te stellen dat de intrekking van de vergunning een toereikende voorwaarde is voor het opstarten van een liquidatie ([60]), acht de ECB het van het grootste belang onbedoelde gevolgen in de vorm van tegenstrijdige interpretaties of uiteenlopende nationale omzetting te vermijden. Het belangrijkste voorstel van de Commissie om "onzekere" situaties aan te pakken, bepaalt dat wanneer een afwikkelingsautoriteit vaststelt dat een kredietinstelling aan alle afwikkelingsvoorwaarden voldoet, met uitzondering van de voorwaarde van openbaar belang, de betrokken nationale autoriteit ook de bevoegdheid moet hebben om onverwijld de procedure voor de liquidatie van de kredietinstelling te starten ([61]). Het voorstel dat de intrekking van de vergunning een "toereikende" voorwaarde voor de liquidatie is, zou de lidstaten kunnen aanmoedigen om af te zien van een passende omzetting van dit belangrijke vereiste om de nationale instanties bevoegdheden te verlenen ([62]). Een dergelijke benadering zou kunnen leiden tot de onjuiste uitlegging dat de intrekking van de vergunning door de toezichthouder de exclusieve aanleiding zou zijn voor het starten van een liquidatieprocedure, zonder dat rekening wordt gehouden met het eerdere besluit van de afwikkelingsautoriteit over de vraag of aan de voorwaarden voor afwikkeling is voldaan. Deze aanpak zou kunnen leiden tot een praktijk waarbij nationale bestuursrechtelijke of gerechtelijke instanties het starten van een liquidatieprocedure uitstellen totdat de vergunning is ingetrokken. Dit zou voorbijgaan aan de mogelijkheid dat het in sommige gevallen passender zou zijn om de liquidatieprocedure te starten terwijl de kredietinstelling nog over een bankvergunning beschikt. In het licht van deze overwegingen doet de ECB de aanbeveling dat de intrekking van een vergunning geen geharmoniseerde voorwaarde is voor de liquidatie van kredietinstellingen.

11. *Onherroepelijke betalingsverplichtingen aan het GAF*

11.1. De ECB beveelt ten zeerste aan het aandeel onherroepelijke betalingsverplichtingen niet te verhogen van 30 % tot 50 % van het totaalbedrag van de vooraf te betalen bijdragen van instellingen aan het GAF en gefinancierde afwikkelingsfinancieringsregelingen ([63]). De praktijk van kredietinstellingen die onherroepelijke betalingsverplichtingen zijn aangegaan, heeft aangetoond dat de door sommige kredietinstellingen toegepaste behandeling het risico kan inhouden dat hun tier 1-kernkapitaal te hoog wordt overschat. Dit zou aanleiding kunnen geven tot het nemen van toezichtmaatregelen om dat risico te beperken indien uit de beoordeling van de situatie van de kredietinstelling blijkt dat een dergelijk risico bestaat en ongedekt blijft.

([57]) Zie ook punt 8.6. hierboven.

([58]) Zie artikel 1, punt (18), van de voorgestelde wijziging van de BHA-richtlijn , waarbij artikel 32 ter, lid 3, van BHA-richtlijn wordt gewijzigd.

([59]) Zie artikel 4, lid 1, punt a) en artikel 14, lid 5, van Verordening (EU) nr. 1024/2013 van de Raad van 15 oktober 2013 waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen (PB L 287 van 29.10.2013, blz. 63).

([60]) Zie overweging 16 en artikel 1, punt (18), van de voorgestelde wijziging van de BHA-richtlijn , waarbij artikel 32 ter, lid 4, van de BHA-richtlijn wordt gewijzigd.

([61]) Zie overweging 16 en artikel 1, punt (18), van de voorgestelde wijziging van de BHA-richtlijn , waarbij artikel 32 ter, leden 1 en 2, van de BHA-richtlijn worden gewijzigd.

([62]) Zie artikel 1, punt (18), van de voorgestelde wijzigingen van de BRRD, waarbij artikel 32 ter, lid 1, van de BHA-richtlijn wordt gewijzigd en waarin wordt bepaald dat de bevoegde nationale bestuursrechtelijke of gerechtelijke autoriteit de bevoegdheid heeft om onverwijld de procedure op te starten om de instelling of entiteit op ordelijke wijze te liquideren.

([63]) Zie artikel 1, punt (37),(a), van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, waarbij artikel 70, lid 3, van de GAM-verordening en artikel 1, punt (53),(a), van de voorgestelde wijziging van de BHA-Richtlijn, waarbij artikel 103, lid 3, van de BHA-richtlijn wordt gewijzigd.

11.2. De achtergrond van deze prudentiële kwestie is dat veel kredietinstellingen om boekhoudkundige redenen geen onherroepelijke betalingsverplichting als verplichting opnemen, maar deze van hun balans houden en tegelijkertijd de zekerheden in de vorm van contanten als actief registreren, zonder kosten in de winst- en verliesrekening te boeken. Op die manier wordt het tier 1-kernkapitaal van de kredietinstelling overschat omdat het geen weerspiegeling is van het feit dat de als zekerheid aan het afwikkelingsfonds bijgedragen middelen niet kunnen worden teruggevonden zonder een overeenkomstige contante betaling. Het bestaan van een prudentieel risico in verband met onherroepelijke betalingsverplichtingen is ook door het Gerecht erkend ([64]). Er zij op gewezen dat zelfs de voorgestelde verduidelijkingen deze kwestie niet zouden oplossen ([65]).

11.3. In elk geval is de ECB ingenomen met de verduidelijkingen ([66]) dat wanneer een kredietinstelling niet langer binnen het toepassingsgebied van de GAM-verordening of de BHA-richtlijn valt en niet langer onderworpen is aan de verplichting om bijdragen aan het GAF te betalen, de afwikkelingsautoriteit de onherroepelijke aangegane en nog verschuldigde betalingsverplichtingen zal opeisen. Deze wijziging bevestigt voorts dat kredietinstellingen in geen geval de gestelde zekerheden in contanten kunnen terugkrijgen om de onherroepelijke betalingsverplichtingen te garanderen, tenzij een overeenkomstige betaling aan het afwikkelingsfonds wordt gedaan, waardoor dergelijke zekerheden in contanten van het tier 1-kernkapitaal van de kredietinstellingen moeten worden afgetrokken.

11.4. Aangezien sommige kredietinstellingen deze bijdragen aan het GAF niet als uitgave registreren tijdens de opbouw van het fonds, zouden zij deze bijdragen ten slotte als uitgave moeten registreren wanneer het fonds wordt gebruikt. Hoewel het effect op de prudentiële ratio's wordt beperkt door de prudentiële aftrekkingen die door de ECB worden toegepast, verhogen onherroepelijke betalingsverplichtingen de winsten van kredietinstellingen in kalme economische tijden (wanneer het GAF wordt opgebouwd) en verergeren zij de verliezen in crisissituaties (wanneer het GAF wordt gebruikt), waardoor een procyclisch besmettingskanaal ontstaat. Daarom beschouwt de ECB onherroepelijke betalingsverplichtingen, wanneer deze tijdens de opbouwfase van het GAF niet als een uitgave worden geregistreerd, als problematisch vanuit het oogpunt van het systeemrisico en stelt zij voor het gebruik ervan tot een minimum te beperken.

12. *Naleving van minimumvereisten voor eigen vermogen in aanmerking komende passiva (daisychains)*

12.1. De voorgestelde wijzigingen met betrekking tot daisychains stelt de afwikkelingsautoriteiten in staat om bepaalde dochterondernemingen toe te staan op geconsolideerde basis te voldoen aan de interne MREL-vereisten ([67]), in plaats van op individuele basis. Voor deze mogelijkheid gelden twee reeksen waarborgen ([68]). Ten eerste is het voor de af te wikkelen entiteiten die een (gemengde) financiële EU-moederholding zijn vereist dat de dochteronderneming de enige directe dochteronderneming is in handen van de afwikkelingsentiteit en dat zowel de afwikkelingsentiteit als de dochteronderneming in dezelfde lidstaat zijn gevestigd en deel uitmaken van dezelfde afwikkelingsgroep. Als alternatief is voor andere soorten af te wikkelen entiteiten vereist dat de dochteronderneming onderworpen is aan een pijler 2-vereiste of een gecombineerd buffervereiste op geconsolideerde basis. Ten tweede moet de afwikkelingsautoriteit hebben geconcludeerd dat de naleving van de interne MREL-vereisten op geconsolideerde basis geen negatieve invloed heeft op de afwikkelbaarheid van de betrokken groep, of op de toepassing van de afschrijvings- en omzettingsbevoegdheden op die intermediaire entiteit of op andere entiteiten in diezelfde afwikkelingsgroep.

12.2. Met betrekking tot afwikkelingsentiteiten die geen (gemengde) financiële EU-moederholdings zijn, wordt een verband gelegd met een pijler 2-vereiste dat op geconsolideerde basis aan de dochteronderneming wordt opgelegd. De ECB merkt op dat de geconsolideerde of gesubconsolideerde vereisten die worden opgelegd aan een dochteronderneming binnen een bankgroep in de Unie, moeten worden vastgesteld in overeenstemming met de relevante

([64]) Zie het arrest van 9 september 2020, *BNP Paribas/Europese Centrale Bank*, T-150/18 en T-345/18, EU:T:2020:394, punt 78.

([65]) Zie artikel 1, punt (37),(b), van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, waarbij een nieuw artikel 70, lid 3 bis, wordt ingevoegd in de GAM-verordening en artikel 1, punt (53),(b) van de voorgestelde wijzigingen van de BHA-richtlijn , waarbij een nieuw artikel 103, lid 3 bis, wordt ingevoegd in de BHA-richtlijn.

([66]) Zie artikel 1, punt (37),(b), van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, waarbij een nieuw artikel 70, lid 3 bis, wordt ingevoegd in de GAM-verordening en artikel 1, punt (53),(b) van de voorgestelde wijzigingen van de BHA-richtlijn , waarbij een nieuw artikel 103, lid 3 bis, wordt ingevoegd in de BHA-richtlijn.

([67]) Zie artikel 1, punt (3),(a), en artikel 2, punt (7),(a), van de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot daisychains, waarbij respectievelijk artikel 45 septies, lid 1, van de BHA-richtlijn en artikel 12 octies, lid 1, van de GAM-verordening worden gewijzigd.

([68]) Zie artikel 1, punt (3),(a), en artikel 2, punt (7),(a), van de voorgestelde wijzigingen met betrekking tot daisychains, waarbij respectievelijk artikel 45 septies, lid 1, van de BHA-richtlijn en artikel 12 octies, lid 1, van de GAM-verordening worden gewijzigd.

voorwaarden van Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad ([69]) (hierna de "verordening kapitaalvereisten" (VKV)) en Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad ([70]) (hierna de "richtlijn kapitaalvereisten" (RKV) genoemd). Wanneer de dochterinstelling bijvoorbeeld noch een moederinstelling in een lidstaat is, noch dochterondernemingen in derde landen heeft, kan de toezichthouder de naleving van bepaalde verplichtingen uit hoofde van de VKV en de RKV ([71]) alleen op gesubconsolideerde basis verlangen indien dit voor toezichtdoeleinden gerechtvaardigd is door de specifieke kenmerken van het risico of van de kapitaalstructuur van een instelling of indien de lidstaten nationale wetgeving vaststellen op grond waarvan activiteiten binnen een bankgroep structureel moeten worden gescheiden ([72]).

13. *Andere aspecten in verband met het kader voor depositoverzekeringen*

13.1. In de voorgestelde wijziging van de richtlijn depositogarantiestelsels wordt een aantal andere wijzigingen van het kader voor depositoverzekeringen voorgesteld ([73]). De ECB is ingenomen met de wijzigingen die tot verdere harmonisatie leiden en de toolkit van de autoriteiten in CMDI-kader uitbreiden.

13.2. Enkele van de voorgestelde wijzigingen van de richtlijn depositogarantiestelsels zijn een bron van zorg voor de ECB. Ten eerste hebben de voorgestelde wijzigingen van de richtlijn depositogarantiestelsels tot doel de toezichthouder te verplichten ervoor te zorgen dat kredietinstellingen hun verplichtingen als leden van het depositogarantiestelsel nakomen ([74]). De bevoegdheden van de toezichthouder uit hoofde van de RKV kunnen alleen worden gebruikt om de daarin vastgestelde doelstellingen te verwezenlijken en kunnen niet worden uitgebreid tot kwesties die daarmee geen verband houden, zoals het niet nakomen door kredietinstellingen van hun verplichtingen als DGS-leden. Bovendien zijn de DGS-autoriteiten veel beter in staat om een dergelijke naleving te beoordelen en moeten zij in plaats daarvan over de relevante handhavingsbevoegdheden beschikken. Daarom beveelt de ECB aan dit voorstel te heroverwegen.

13.3. Ten tweede suggereert de voorgestelde wijziging van de richtlijn depositogarantiestelsels dat depositogarantiestelsels hun tegoeden op rekeningen van de nationale centrale bank (NCB) mogen aanhouden ([75]). Hoewel het openen van dergelijke rekeningen in overeenstemming zou zijn met het Verdrag ([76]), kan deze bepaling ertoe leiden dat de statuten van sommige nationale centrale banken krachtens nationaal recht moeten worden gewijzigd om ervoor te zorgen dat zowel publieke als particuliere depositogarantiestelsels in aanmerking komen om de nodige rekeningen te openen. Bovendien zou financiering door een NCB van een depositogarantiestelsel, bijvoorbeeld door de uitbreiding van geoorloofde voorschotten met betrekking tot de rekening van een depositogarantiestelsel bij een NCB, niet verenigbaar zijn met het verbod op monetaire financiering voor zover het depositogarantiestelsel kan worden aangemerkt als een "publiekrechtelijk lichaam" in de zin van artikel 123, lid 1, van het Verdrag ([77]).

14. *Vergemakkelijking van de overdracht van DGS-bijdragen*

14.1. Indien een kredietinstelling op dit moment niet langer lid is van een depositogarantiestelsel en zich aansluit bij een ander depositogarantiestelsel, of als sommige van haar activiteiten aan een ander depositogarantiestelsel worden overgedragen, draagt het depositogarantiestelsel van de lidstaat van herkomst slechts een klein deel van de eerdere bijdragen van de kredietinstelling over aan het nieuwe depositogarantiestelsel. Met ingang van 2024 kan de mogelijkheid om bijdragen over te dragen volledig worden stopgezet wanneer de depositogarantiestelsels hun streefbedrag hebben bereikt, aangezien alleen de bijdragen van de laatste 12 maanden kunnen worden overgedragen. Indien een kredietinstelling haar deelname aan een depositogarantiestelsel wijzigt zal dit leiden tot

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

([70]) 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, 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).

([71]) Zie de delen twee tot en met ach van de VKV en titel VII van de RKV.

([72]) Zie artikel 11, lid 6, van de VKV.

([73]) De meeste van deze wijzigingen zijn terug te voeren op het advies van de Europese Bankautoriteit over de financiering van depositogarantiestelsels en het gebruik van depositogarantiefondsen (EBA/OP/2020/02), dat beschikbaar is op de website van de EBA onder: www.eba.europa.eu.

([74]) Zie artikel 1, punt (3),(a), van de voorgestelde wijziging van de richtlijn depositogarantiestelsels, waarbij artikel 4, lid 4, van de richtlijn depositogarantiestelsels wordt gewijzigd.

([75]) Zie artikel 1, punt (11),(e), van de voorgestelde wijziging van de richtlijn depositogarantiestelsels, waarbij een nieuw artikel 10, lid 7 bis, in de richtlijn depositogarantiestelsels wordt ingevoegd.

([76]) Zie artikel 17 van de statuten van het Europees Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank (hierna de "ESCB-statuten" genoemd), waarin is bepaald dat NCB's voor de uitvoering van hun activiteiten rekeningen kunnen openen voor kredietinstellingen, publiekrechtelijke lichamen en andere marktdeelnemers.

([77]) Zie het Convergentieverslag 2022 van de ECB, punt 2.2.3 en Advies CON/202024.

een financieringsoverschot in het depositogarantiestelsel van oorsprong, aangezien de door dit depositogarantiestelsel gedekte risico's worden verminderd terwijl de financiële middelen ervan zeer vergelijkbaar blijven. Anderzijds ontstaat in het ontvangende depositogarantiestelsel een financieringstekort, aangezien de overgedragen middelen niet in verhouding staan tot de overgedragen risico's. Dit tekort moet worden opgevuld door de overdragende kredietinstelling of alle deelnemers aan het ontvangende depositogarantiestelsel. Het huidige kader voor depositoverzekeringen behandelt het depositogarantiestelsel van de lidstaat van herkomst gunstiger, ten koste van de overdragende kredietinstelling en/of de deelnemers van het ontvangende depositogarantiestelsel. Indien het kader voor depositoverzekeringen ongewijzigd blijft, brengt het aanzienlijke verzonken kosten met zich mee voor een kredietinstelling die haar deelname aan een depositogarantiestelsel wijzigt. Dit vormt een wezenlijke belemmering voor de doelstelling om de interne markt voor bankdiensten in de Unie te bevorderen.

14.2. De ECB betreurt dat het voorstel van de Commissie niet in overeenstemming is met de aanbeveling van de EBA ([78]) om de EBA de opdracht te geven om een methode te ontwikkelen om deze tekortkoming in het kader voor depositoverzekeringen aan te pakken. De ECB stelt voor om de EBA de opdracht te geven om een methode te ontwikkelen voor de berekening van het bedrag van de over te dragen bijdragen om te zorgen voor overeenstemming met de overgedragen risico's. Dit zou het financieringsoverschot in het depositogarantiestelsel in de lidstaat van herkomst en financieringskloven in het ontvangende depositogarantiestelsel tot een minimum beperken en aldus onnodige kosten voor de overdragende kredietinstelling en andere leden van het ontvangende depositogarantiestelsel voorkomen. Een dergelijke methode moet een evenwicht bieden tussen de belangen van de betrokken depositogarantiestelsels en moet de financiële stabiliteit in het gehele systeem in stand houden.

15. *Uitwisseling van informatie*

15.1. Het voorgestelde wetgevingspakket heeft tot doel de bepalingen inzake de uitwisseling van informatie in het kader van crisisbeheersing verder aan te scherpen ([79]).

15.2. De ECB ondersteunt een uitgebreide en tijdige uitwisseling van informatie tussen de bevoegde autoriteiten en afwikkelingsautoriteiten met het oog op crisisbeheersing. De ECB en de GAR beschikken reeds over een uitgebreid bilateraal memorandum van overeenstemming dat een dergelijke uitwisseling faciliteert ([80]). Het memorandum voorziet in meerdere kanalen voor informatie-uitwisseling en samenwerking, om ervoor te zorgen dat de GAR wordt geïnformeerd over relevante ontwikkelingen met betrekking tot entiteiten die onder rechtstreeks toezicht van de ECB staan.

15.3. De ECB maakt zich evenwel zorgen over de voorgestelde wijzigingen van de GAM-verordening en de BHA-richtlijn, op grond waarvan de ECB en andere leden van het ESCB verplicht worden de GAR alle informatie te verstrekken die nodig is voor de uitvoering van de taken van de GAR in het kader van de GAM-verordening ([81]) en de Commissie alle informatie te verstrekken die zij nodig heeft om haar taken in het kader van de BHA-richtlijn die verband houden met beleidsontwikkeling, met inbegrip van de voorbereiding van effectbeoordelingen en de voorbereiding van en onderhandelingen over wetgevingsvoorstellen ([82]), uit te voeren.

15.4. Het materiële toepassingsgebied van deze verplichtingen is niet duidelijk en daarom zou een nadere specificatie van het soort informatie dat aan de GAR en de Commissie moet worden verstrekt welkom zijn. Met name kunnen nieuwe bepalingen inzake de uitwisseling van informatie die in de BHA-richtlijn moeten worden opgenomen, alleen van toepassing zijn op het onderwerp van die richtlijn. Een dergelijke informatie-uitwisseling zou bijvoorbeeld geen informatie omvatten met betrekking tot het prudentieel toezicht op kredietinstellingen of de activiteiten van de Commissie op het gebied van beleidsontwikkeling. De ECB begrijpt dat deze informatie-uitwisseling alleen betrekking informatie in geaggregeerde vorm betreft die geen betrekking heeft op individuele kredietinstellingen. Daarnaast zou de ECB graag samenwerkingsregelingen met de Commissie opstellen om te zorgen voor een doeltreffende en vlotte overdracht van deze informatie. Tenslotte begrijpt de ECB dat vertrouwelijke informatie aan de Commissie zal worden doorgegeven in overeenstemming met de relevante sectorspecifieke Uniewetgeving tot vaststelling van de bescherming van vertrouwelijke informatie en de uitzonderingen op die bescherming.

([78]) Zie het advies van de Europese Bankautoriteit over de in aanmerking komende deposito's, het dekkingsniveau en de samenwerking tussen depositogarantiestelsels (EBA/OP/2019/10), beschikbaar op de website van de EBA onder: www.eba.europa.eu.

([79]) Zie artikel 1, punten (25) en (43), van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, waarbij de artikelen 30 en 88 van de GAM-verordening wordt gewijzigd.

([80]) Memorandum van overeenstemming tussen de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad en de Europese Centrale Bank inzake samenwerking en informatie-uitwisseling.

([81]) Zie artikel 1, punt (29), van de voorgestelde wijziging van de GAM-verordening, waarbij artikel 34 van de GAM-verordening en artikel 1, punt (58) van de voorgestelde wijzigingen van de BHA-Richtlijn, waarbij een nieuw artikel 128 wordt ingevoegd in de BHA-richtlijn.

([82]) Zie artikel 1, punt (58), van de voorgestelde wijziging van de richtlijn depositogarantiestelsels, waarbij artikel 128 van richtlijn depositogarantiestelsels wordt gewijzigd.

15.5. Er zij ook aan herinnerd dat vertrouwelijke statistische gegevens alleen aan de GAR en de Commissie mogen worden toegezonden overeenkomstig het toepasselijke Unierecht inzake de bescherming van vertrouwelijke informatie. Met name biedt artikel 8, lid 4 bis, van Verordening (EG) nr. 2533/98 van de Raad ([83]) de leden van het ESCB de mogelijkheid vertrouwelijke statistische gegevens ([84]) toe te zenden aan de autoriteiten of organen van de lidstaten en de Unie die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op financiële instellingen, markten en infrastructuren of voor de stabiliteit van het financiële stelsel, voor zover een op het detailniveau dat noodzakelijk is voor de uitvoering van hun respectieve taken. Krachtens hetzelfde artikel moeten de autoriteiten of organen die vertrouwelijke statistische gegevens ontvangen, alle nodige wetgevende. administratieve, technische en organisatorische maatregelen nemen die nodig zijn voor het waarborgen van de fysieke en logische bescherming van vertrouwelijke statistische gegevens. Op basis daarvan en op verzoek van de GAR zendt de ECB vertrouwelijke statistische gegevens toe aan de GAR.

16. *Doorgifte van persoonsgegevens*

16.1. Hoewel het voorgestelde wetgevingspakket tot doel heeft de bepalingen inzake de uitwisseling van informatie in het kader van crisisbeheersing verder te verbeteren, heeft het wetgevingspakket geen betrekking op de bescherming van persoonsgegevens, hetgeen een belangrijk onderwerp en een grondrecht is. De GAM-verordening zou duidelijker richtsnoeren voor de uitwisseling van persoonsgegevens en passende waarborgen voor betrokkenen kunnen bieden om te zorgen voor een billijk evenwicht tussen de verschillende belangen die op het spel staan.

16.2. Bovendien heeft de ervaring geleerd dat met de naleving van de regels inzake gegevensbescherming meer tijd gemoeid om de nodige handelingen uit te voeren voordat de relevante informatie kan worden uitgewisseld. Deze extra tijd kan tot mogelijke vertragingen leiden. Dit zou met name problematisch zijn in de context van een crisissituatie, wanneer de GAR bijvoorbeeld snel informatie nodig heeft om zich voor te bereiden op een afwikkeling. Daarom zou het nodig kunnen zijn specifieke bepalingen in te voeren om de procedurele vereisten inzake gegevensbescherming tijdelijk te versoepelen teneinde een billijk evenwicht te waarborgen tussen de verschillende belangen die in die crisisomstandigheden op het spel staan.

Voor zover de ECB wijzigingen van de voorgestelde verordening en de richtlijnen aanbeveelt, worden daartoe in een apart technisch werkdocument specifiek onderbouwde formuleringsvoorstellen opgenomen met een toelichting. Het technische werkdocument is in het Engels beschikbaar op EUR-Lex.

Gedaan te Frankfurt am Main, 5 juli 2023.

De president van de ECB
Christine LAGARDE

([83]) Verordening (EG) nr. 2533/98 van de Raad van 23 november 1998 met betrekking tot het verzamelen van statistische gegevens door de Europese Centrale Bank (PB L 318 van 27.11.1998, blz. 8). De rechtsbasis voor Verordening (EG) nr. 2533/98 is artikel 5.4 van de ESCB-statuten, waarin is bepaald dat de Raad, overeenkomstig de procedure van artikel 42 van de ESCB-statuten, onder meer de geheimhoudingsregeling vaststelt die van toepassing is op het verzamelen van statistische gegevens door de ECB, bijgestaan door de NCB's.

([84]) Zoals gedefinieerd in artikel 1, punt (12), van Verordening (EG) nr. 2533/98.