EUROPESE CENTRALE BANK

EUROSYSTEEM

NL **ECB-PUBLIC**

ADVIES VAN DE EUROPESE CENTRALE BANK

van 26 november 2015

inzake het depositogarantiestelsel

(CON/2015/52)

Inleiding en rechtsgrondslag

Op 9 oktober 2015 ontving de Europese Centrale Bank een verzoek van de Nederlandse Minister van Financiën voor een advies inzake een ontwerp wetsbesluit inzake het Nederlandse Depositogarantiestelsel (hierna het 'ontwerpbesluit'), dat Richtlijn 2014/49/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake de depositogarantiestelsels[1] omzet in Nederlands recht.

De adviesbevoegdheid van de ECB is gebaseerd op artikel 127 lid 4 en 282 lid 5 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het derde en zesde streepje van artikel 2 lid 1 van Beschikking 98/415/EC van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de raadpleging van de Europese Centrale Bank door de nationale autoriteiten over ontwerpen van wettelijke bepalingen, aangezien het voorstel De Nederlandsche Bank en de regels van toepassing op financiële instellingen betreft, voor zover zij materieel van invloed zijn op de stabiliteit van financiële instellingen en markten. Overeenkomstig de eerste volzin van artikel 17.5 van het Reglement van orde van de Europese Centrale Bank heeft de Raad van bestuur dit advies goedgekeurd.

1. Doel van het ontwerpbesluit

1.1. Het ontwerpbesluit geeft uitvoering aan Richtlijn 2014/49/EU en wijzigt onder andere het Besluit bijzondere prudentiële maatregelen, beleggerscompensatie en depositogarantie Wft (hierna het 'Besluit'), dat overeenkomstig de Wet op het financieel toezicht is aangenomen. Het ontwerpbesluit moet worden gelezen in het licht van de huidige Wet op het financieel toezicht en de voorgestelde wijzigingen hierop op grond van een ander wetsvoorstel dat uitvoering geeft aan Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad[2] (hierna het 'wetsvoorstel inzake Invoering BRRD').[3]

1.2. Het ontwerpbesluit betreft het Nederlandse depositogarantiestelsel (DGS), dat op dit moment wordt uitgevoerd door DNB. Als een kredietinstelling niet meer kan voldoen aan zijn verplichtingen jegens

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

2 Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 82/891/EEC van de Raad en de Richtlijnen 2001/24/EC, 2002/47/EC, 2004/25/EC, 2005/56/EC, 2007/36/EC, 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, 12.6.2014, blz. 190).

3 Het wetsvoorstel is beschikbaar op de website van de Nederlandse overheid op www.overheid.nl.

depositohouders, wordt op basis van de huidige wetgeving het DGS geactiveerd en worden de kosten omgeslagen over andere deelnemende kredietinstellingen. Het DGS wordt derhalve gefinancierd op een ex post basis door bijdragen van de deelnemende kredietinstellingen en DNB schiet de voor uitvoering benodigde bedragen voor.

1.3. In het ontwerpbesluit worden de ex post financieringsregelingen voor het DGS vervangen door ex ante financieringsregelingen. Het stelt een depositogarantiefonds in (hierna het 'Fonds') dat een publiekrechtelijke rechtspersoon is met zijn eigen bestuur, dat eigenaar is van de financiële middelen in het Fonds en verantwoordelijk is voor het beheer van de middelen van het Fonds. Het Fonds wordt gefinancierd met op deelnemende kredietinstellingen geheven ex ante bijdragen.[4] Op grond van het DGS betaalde vergoedingen worden in rekening gebracht bij het Fonds.[5] Het ontwerpbesluit biedt ook de mogelijkheid om voor buitengewone bijdragen een beroep te doen op de deelnemende kredietinstellingen indien de vooraf geïnde middelen onvoldoende zijn. Het Fonds mag overeenkomsten aangaan met derden ter verkrijging van financiering indien de buitengewone bijdragen niet onmiddellijk beschikbaar zijn.[6]

1.4. De huidige Wet op het financieel toezicht, samen met het wetsvoorstel inzake Invoering BRRD en het ontwerpbesluit, kent aan DNB bepaalde taken toe in het kader van de uitvoering van het DGS.

(i) De huidige Wet op het financieel toezicht regelt dat DNB besluit wanneer een beroep wordt gedaan op het DGS en dat DNB verantwoordelijk is voor het toekennen van vergoedingen binnen de geldende betalingstermijn.[7] Verder neemt DNB, voor zover depositohouders een vergoeding ontvangen, de aanspraken van deze depositohouders over en tracht deze te verhalen op de vermogensbestanddelen van de instelling waarvoor het DGS is ingeschakeld.[8]

(ii) In het wetsvoorstel inzake Invoering BRRD worden aan de Wet op het financieel toezicht twee bepalingen toegevoegd over nieuwe taken van DNB in verband met de uitvoering van het Nederlandse DGS. De bepalingen verplichten DNB (a) het Fonds te ondersteunen bij de uitvoering van zijn taken; (b) het Fonds de voor uitvoering van zijn taken benodigde financiële middelen te verstrekken;[9] en (c) te besluiten over de aanstelling, schorsing en het ontslag van de directieleden van het Fonds.[10] Deze bepalingen vormen de wettelijke grondslag voor het ontwerpbesluit. De ECB merkt op dat zij niet is geraadpleegd over het wetsvoorstel inzake Invoering BRRD.

(iii) Het ontwerpbesluit voorziet in de volgende nieuwe taken voor DNB: (a) DNB bepaalt de hoogte van de ex ante bijdragen en van de buitengewone bijdragen van iedere deelnemende kredietinstelling en de termijn waarbinnen de ex ante bijdragen moeten

4 Zie artikel 29.12 en Bijlage B van het ontwerpbesluit.
5 Zie artikel 29.05 van het ontwerpbesluit.
6 Zie artikel 29.14 van het ontwerpbesluit.
7 Artikel 3:260 en 3:261 lid 3 van de Wet op het financieel toezicht.
8 Zie artikel 3:261 lid 4 en 3:265 lid 1 van de Wet op het financieel toezicht.
9 Zie artikel 3:259a lid 4 van de Wet op het financieel toezicht (nog niet van kracht).
10 Zie artikel 3:259a lid 3 van de Wet op het financieel toezicht (nog niet van kracht).

worden betaald;[11] (b) DNB stelt de valuta waarin de vergoedingen worden betaald vast en, indien de vergoedingen voor rekening van het DGS niet binnen zeven dagen kunnen worden toegekend en betaalbaar kunnen worden gesteld, kent zij de depositohouder een passend bedrag toe voor rekening van het Fonds, opdat deze in staat is te voorzien in zijn levensonderhoud;[12] en (c) enige door DNB als gevolg van uitoefening van haar verhaalsrecht verkregen opbrengsten[13] worden, indien van toepassing, betaald aan de deelnemende kredietinstellingen of gecrediteerd aan het Fonds.[14]

(iv) In het ontwerpbesluit worden de volgende op basis van het Besluit reeds door DNB uitgevoerde taken geherformuleerd: (a) DNB kent de vergoedingen toe aan depositohouders;[15] (b) DNB maakt haar besluit om het DGS toe te passen bekend in de Staatscourant en in nationale kranten van eigen keuze en publiceert haar besluit tot toekenning van een vergoeding aan een depositohouder op een website die depositohouders kunnen gebruiken voor het treffen van een regeling voor de uitbetaling van de vergoeding;[16] en (c) DNB verzoekt bewindvoerders en curators van de instelling waarvoor het DGS is geactiveerd om de depositohouders erop attent te maken dat het DGS van toepassing is.[17]

2. Algemene opmerkingen

2.1. De ECB steunt de instelling van een ex ante gefinancierd DGS in Nederland conform het in Richtlijn 2014/49/EU vastgelegde gemeenschappelijke kader voor DGS'en. Geharmoniseerde regelingen en voorwaarden voor depositobescherming zijn noodzakelijk om in het kader van de interne markt voor financiële diensten van de Unie gelijke kansen te verzekeren.[18] Ex ante financiering van DGS'en, ondersteund door, indien nodig, ex post te innen middelen, heeft het voordeel van grotere betrouwbaarheid en beschikbaarheid en verbetert financiële stabiliteit aanzienlijk, vooral omdat het vertrouwen in ex ante bijdragen van de deelnemende instellingen een contracyclisch karakter kan hebben.[19]

2.2. De ECB benadrukt echter dat zij niet aan de orde stelt of Richtlijn 2014/49/EU door het ontwerpbesluit effectief in het Nederlands recht wordt ingevoerd. In plaats daarvan richt de ECB zich op die bepalingen die van invloed kunnen zijn op de rollen en taken van DNB als centrale

11 Zie artikel 29.12(2) en 29.14 lid 3 van het ontwerpbesluit

12 Zie artikel 29.07 lid 2 en 29.08 lid 1 van het ontwerpbesluit.

13 DNB heeft dit verhaalsrecht op basis van de huidige Wet op het financieel toezicht, zie punt (i) hierboven.

14 Artikel 29.15 van het ontwerpbesluit dat verwijst naar artikel 3:261 lid 4 en 3:265 lid 1 van de Wet op het financieel toezicht.

15 Zie artikel 29.05 lid 1 van het ontwerpbesluit.

16 Zie artikel 27.07 lid 1, 29.04 lid 1 en 29.09 van het ontwerpbesluit.

17 Artikel 29.04 lid 3 van het ontwerpbesluit

18 Zie paragraaf 4 van Advies CON/2011/12. Alle adviezen van de ECB worden gepubliceerd op de website van de ECB op www.ecb.europa.eu.

19 Zie paragraaf 4.3 van Advies CON/2011/60 en het werkdocument van de medewerkers van de Commissie, Effectbeoordeling, bijbehorend document bij het voorstel voor een Richtlijn .../.../EU van het Europees Parlement en de Raad inzake Depositogarantiestelsels (herschikking) en bij het rapport van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad Beoordeling van Richtlijn 94/19/EC inzake Depositogarantiestelsels, (COM(2010) 368), blz. 58, beschikbaar op de website van de Commissie op www.ec.europa.eu.

bank en als lid van het Eurosysteem en het Europees Systeem van Centrale Banken (ESCB). Ten aanzien hiervan moeten financieringsregelingen voor DGS'en, voor zover betrokkenheid van een centrale bank in het geding is, voldoen aan het in het Verdrag vastgelegde verbod op monetaire financiering en met name aan het verbod voor nationale centrale banken (NCB's) om voorschotten in rekening-courant of andere kredietfaciliteiten in de zin van artikel 123 van het Verdrag te verstrekken.[20]

2.3. De ECB heeft het in paragraaf 2.3.1 t/m 2.3.3 van dit advies beschreven richtsnoer ontwikkeld op basis waarvan het kan besluiten of een nieuwe taak die wordt verleend aan een NCB moet worden beschouwd als een centrale-bank taak of een overheidstaak zodat een dergelijke verlening kan worden getoetst aan het verbod op monetaire financiering.[21] Dit richtsnoer is van toepassing op daadwerkelijk nieuwe taken die hetzij in het verleden niet bestonden, hetzij geen integraal onderdeel uitmaakten van de in het verleden aan een NCB toegekende centrale-bank taken. Met het oog op de verschillende wetgevingskaders, tradities en nationale opzet van centrale banken in de lidstaten, worden de op dit moment door een NCB als centrale-bank taak vervulde taken niet herzien en opnieuw ingedeeld, maar ze kunnen opnieuw worden beoordeeld als ze deel uitmaken van inhoudelijke wetswijzigingen. Ten aanzien hiervan merkt de ECB op dat de eerder met betrekking tot de uitvoering van het Nederlandse DGS aan DNB toegekende taken deels anders zijn dan de aan DNB toegekende taken volgens het ontwerpbesluit dat erop gericht is essentiële elementen in de opzet van het Nederlandse DGS te wijzigen. Als gevolg hiervan verschillen de taken die DNB op dit moment uitvoert aanzienlijk van de beoogde taken en daarom dienen ze te worden herzien. Er moet dus worden beoordeeld of de nieuwe rol van DNB in de uitvoering van het DGS verenigbaar is met het verbod op monetaire financiering in artikel 123 van het Verdrag. In paragraaf 3.2 van dit advies wordt concreet beoordeeld of de taken van DNB met betrekking tot de uitvoering van het Nederlandse DGS als centrale-bank taken of als overheidstaken moeten worden beschouwd.

2.3.1. *Algemene overwegingen*

Ten eerste verplicht het beginsel van financiële onafhankelijkheid de lidstaten hun NCB niet in een positie te brengen met onvoldoende financiële middelen om, in voorkomend geval, hun taken in verband met het ESCB – of het Eurosysteem – uit te voeren.

Ten tweede omvatten de centrale-bank taken met name die taken die samenhangen met de taken genoemd in artikel 127 lid 2, lid 5 en lid 6 van het Verdrag.

Ten derde dienen nieuwe aan een NCB toegekende taken die atypische NCB-taken zijn, of die duidelijk worden vervuld namens en in het uitsluitend belang van de overheid of van andere overheidsinstanties te worden beschouwd als overheidstaken. In dat verband moet onderscheid worden gemaakt tussen taken van een NCB die te maken hebben met liquiditeit of met solvabiliteit. Terwijl ter zake van het verbod op monetaire financiering solvabiliteitsondersteuning een overheidstaak is, zijn taken met betrekking tot liquiditeit, waarbij het uiteindelijke doel de financiering van de economie is, centrale-bank taken.

20 Zie paragraaf 9.3 van Advies CON/2011/12.

21 Zie Advies CON/2015/22.

2.3.2. *Specifieke overwegingen*

In principe kunnen taken in verband met een DGS worden opgedragen aan een centrale bank voor zover ze overeenkomstig artikel 130 van het Verdrag de onafhankelijkheid van een NCB niet ondermijnen. De financiering van een DGS mag echter geen deel uitmaken van de taakvervulling van centrale banken aangezien dat een overheidstaak is. Dit is behoudens de mogelijkheid voor centrale banken om een DGS korte termijn financiering te verstrekken voor zover dergelijke financiering gaat over urgente situaties, het systemische stabiliteitsaspecten betreft en de NCB geheel naar eigen oordeel kan besluiten.[22]

Een belangrijk criterium voor aanmerking van een nieuwe taak als overheidstaak is de invloed van de taak op de institutionele, financiële en individuele onafhankelijkheid van de NCB. Er dient met name met de volgende zaken rekening te worden gehouden.

Ten eerste moet worden beoordeeld of de uitvoering van de nieuwe taken belangenconflicten met bestaande taken van centrale banken veroorzaakt die onvoldoende voor het voetlicht zijn gekomen en die de bestaande centrale-bank taken niet automatisch aanvult. Als een belangenconflict ontstaat tussen bestaande en nieuwe taken moeten er voldoende risicobeperkende maatregelen zijn om het conflict naar behoren op te lossen. Een ruime opvatting van complementariteit tussen nieuwe en bestaande centrale-bank taken is niet toegestaan, omdat het zou leiden tot de creatie van een oneindige reeks aanvullende taken. Complementariteit moet ook worden onderzocht vanuit het oogpunt van de financiering van die taken.

Ten tweede moet worden beoordeeld of gezien de financiële draagkracht of organisatorische capaciteit van de NCB de uitvoering van de nieuwe taak zonder nieuwe financiële middelen niet in verhouding staat en het vermogen om bestaande centrale-bank taken naar behoren uit te voeren negatief zou kunnen beïnvloeden.

Ten derde moet worden beoordeeld of de uitvoering van de nieuwe taak niet past bij de institutionele opzet van de NCB in het licht van overwegingen van onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid van de centrale bank.

Ten vierde moet worden beoordeeld of de uitvoering van de nieuwe taak aanmerkelijke financiële risico's herbergt.

Ten vijfde moet worden beoordeeld of de uitvoering van de nieuwe taak leden van de besluitvormingsorganen van de NCB blootstelt aan politieke risico's die disproportioneel zijn en ook van invloed zouden kunnen zijn op hun persoonlijke onafhankelijkheid en vooral op de garanties voor de ambtstermijn conform artikel 14.2 van de statuten van het Europese Stelsel van centrale banken en van de Europese Centrale Bank.

2.3.3. Iedere definitieve beoordeling van de kwalificatie van een aan een NCB gegeven opdracht als hetzij vallend binnen de reikwijdte van een centrale-bank taak hetzij een overheidstaak heeft de zorg voor consequente toepassing van het verbod op monetaire financiering binnen het Eurosysteem en de ESCB als leidraad voor zover dit van toepassing is op de leden.

22 Zie het Convergentieverslag 2014 van de ECB, blz. 30, beschikbaar op de website van de ECB op www.ecb.europa.eu, en paragraaf 3.1.3 van Advies CON/2011/76.

3. Specifieke opmerkingen

3.1. *De rol van DNB in de uitvoering van het DGS*

De ECB verwelkomt het ontwerpbesluit omdat er een ex ante gefinancierd DGS wordt ingevoerd.

De ECB benadrukt dat volgens de voorgestelde herverdeling van verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de aan het DGS gerelateerde functies de door DNB te vervullen taken moeten voldoen aan het verbod op monetaire financiering overeenkomstig artikel 123 van het Verdrag.[23] Het is daarom van het grootste belang dat de rol van DNB duidelijk wordt beschreven in het wettelijk kader voor het DGS door de Wet op het financieel toezicht verder af te stemmen met de doelstellingen van het ontwerpbesluit en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen DNB en het Fonds duidelijk in te bedden, zoals verder in de paragrafen 3.2.5 en 3.2.9 wordt besproken.

3.2. *Verlening van taken met betrekking tot het DGS aan DNB*

DNB is aangewezen als de overheidsinstantie die, samen met het Fonds, het DGS beheert. Het ontwerpbesluit is gericht op wijziging van de rol van DNB in verband met de uitvoering van het DGS en toekenning van een aantal aanvullende taken aan DNB. Met het oog op het richtsnoer benoemd in paragraaf 2.3.1 t/m 2.3.3 moet worden beoordeeld of de taken en verantwoordelijkheden van DNB op dit terrein in strijd kunnen zijn met het verbod op monetaire financiering.

3.2.1. *Nieuwe taken*

Opgemerkt wordt dat DNB op grond van het Besluit en de Wet op het financieel toezicht op dit moment taken heeft met betrekking tot de uitvoering van het DGS. DNB blijft deze taken uitvoeren, alhoewel de opzet van het DGS in het ontwerpbesluit wordt herzien, waarbij het zich aan de ene kant richt op de wijziging van een aantal verantwoordelijkheden van DNB met betrekking tot het DGS en aan de andere kant aanvullende taken aan DNB toekent, waaronder bepaling van de hoogte van de ex ante bijdragen en van de buitengewone bijdragen die iedere deelnemende kredietinstelling moet betalen[24] en de uitkering van een passend bedrag aan depositohouders op kosten van het Fonds, opdat deze in staat zijn te voorzien in hun levensonderhoud indien vergoeding op kosten van het DGS niet binnen zeven dagen kan worden toegekend en betaalbaar gesteld. Verder moet DNB krachtens het wetsvoorstel inzake Invoering BRRD (a) het Fonds ondersteunen bij de uitvoering van zijn taken; (b) het Fonds de voor uitvoering van zijn taken benodigde financiële middelen verstrekken;[25] en (c) besluiten over de aanstelling, schorsing en het ontslag van de directieleden van het Fonds.[26]

23 Zie paragraaf 3.1.1-3.1.3 van Advies CON/2011/76.

24 Zie artikel 29.12 lid 2 van het ontwerpbesluit.

25 Zie artikel 3:259a lid 4 van de Wet op het financieel toezicht (nog niet van kracht).

26 Zie artikel 3:259a lid 3 van de Wet op het financieel toezicht (nog niet van kracht).

3.2.2. *Beginsel van financiële onafhankelijkheid*

Op grond van het beginsel van financiële onafhankelijkheid moet een NCB beschikken over voldoende middelen om niet alleen haar taken met betrekking tot de ESCB maar ook haar eigen nationale taken (bijvoorbeeld financiering van haar bedrijfsvoering en eigen werkzaamheden) uit te voeren.[27] Bij toewijzing van specifieke, niet met ESCB verband houdende taken aan NCB's, zoals taken op het gebied van depositobescherming, moeten ook extra personele en financiële middelen worden toegewezen zodanig dat deze taken kunnen worden uitgevoerd zonder de uitvoeringscapaciteit van de NCB voor uitvoering van met ESCB verband houdende taken te beïnvloeden.[28]

In dit verband merkt de ECB op dat de Wet op het financieel toezicht bepaalt dat de kredietinstellingen de kosten van het DGS dragen.[29] De ECB begrijpt dat deze bepaling verwijst naar zowel de op grond van het DGS betaalde vergoedingen als de kosten van taken van DNB in verband met de uitvoering van het DGS. De mogelijkheid voor DNB om haar uitvoeringskosten terug te vorderen van de deelnemende kredietinstellingen heeft een positieve invloed op de financiële draagkracht van DNB voor de vervulling van die taken. The ECB merkt echter op dat in het ontwerpbesluit verwijzing ontbreekt naar de door DNB gemaakte kosten voor de uitvoering van aan het DGS gerelateerde taken. Volgens de memorie van toelichting is het nodig om een aparte heffing op te leggen ter dekking van de in verband met het DGS gemaakte kosten. Een dergelijke aparte heffing wordt uitgaande van de financiering van de Wet op het financieel toezicht opgelegd. De ECB begrijpt dat wordt onderzocht of wijziging van de huidige verdelingscriteria met betrekking tot het in rekening brengen van kosten voor uitvoering van het DGS nodig is.[30] Met inachtneming van het beginsel van financiële onafhankelijkheid, wat een belangrijk aspect is van het beginsel van onafhankelijkheid van centrale banken zoals bepaald in artikel 130 TFEU, moet ervoor worden gezorgd dat DNB voldoende middelen heeft voor vervulling van haar taak om het DGS uit te voeren.

3.2.3. *Verband met in artikel 127 lid 2, lid 5 en lid 6 van het Verdrag genoemde taken*

Zoals de ECB in een eerder Advies[31] heeft opgemerkt, zijn centrale banken in het algemeen goed in staat verantwoordelijkheid te nemen voor financiële stabiliteit vanwege hun inzicht in de ontwikkelingen op de geldmarkt en de financiële markt en hun betrokkenheid bij betalingssystemen en monetaire beleidstransacties. Tegelijkertijd zijn DGS'en van cruciaal belang voor het financiële veiligheidsnet. Daarom moet het beheerkader garanderen dat de belangrijke functie van dergelijke regelingen professioneel en efficiënt wordt uitgeoefend. Verder moet worden gezorgd voor effectieve afstemming met de algemene rol van centrale banken van bescherming van de

27 Zie het Convergentierapport 2014 van de ECB, blz. 25. Zie ook paragraaf 3.1.5 van Advies CON/2009/93, paragraaf 3.1 van Advies CON/2011/5, paragraaf 4 van Advies CON/2012/74 en paragraaf 4 van Advies CON/2013/29.

28 Zie bijvoorbeeld paragraaf 4 van Advies CON/2012/74

29 Artikel 3:259 lid 2 Wet op het financieel toezicht.

30 Zie de memorie van toelichting bij het ontwerpbesluit, blz. 23.

31 Zie paragraaf 3.3 van Advies CON/2007/26.

financiële stabiliteit. Dit doel kan onder andere worden bereikt door de centrale bank voldoende betrokken te houden bij het beheer en de regulering van het nationale DGS.

3.2.4. *Atypische taken*

Een aantal lidstaten heeft de NCB een rol toebedeeld in de uitvoering van het DGS. De taken van een NCB met betrekking tot de uitvoering van het DGS kunnen daarom worden gezien als niet atypisch voor een centrale bank. Zoals opgemerkt in paragraaf 3.2.1 heeft DNB op dit moment al taken die verband houden met de uitvoering van het Nederlandse DGS.

3.2.5. *Vervulling van taken namens en in het uitsluitend belang van de overheid of andere overheidsinstanties*

DNB is aangewezen als de overheidsinstantie die, samen met het Fonds, het DGS uitvoert. DNB is een onafhankelijke, niet aan de Minister ondergeschikte overheidsinstelling.[32] DNB legt voor de uitvoering van deze specifieke taken verantwoording af aan de Minister en de Minister heeft onder andere recht op toegang tot informatie ten aanzien van de taken van DNB.[33]

Zoals hierboven opgemerkt moet nog steeds duidelijkheid komen over de door DNB te vervullen taken op basis van de voorgestelde herverdeling van verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de aan het DGS gerelateerde functies. Tenzij de Wet op het financieel toezicht wordt afgestemd op de doelstellingen van het ontwerpbesluit, lijken de verantwoordelijkheden en de door DNB op basis van de Wet op het financieel toezicht uit te oefenen functies, namelijk het toekennen van vergoedingen binnen de toepasselijke betalingstermijn en, voor zover depositohouders een vergoeding ontvangen, het overnemen van de aanspraken van deze depositohouders en het uit de vermogensbestanddelen van de instelling terugvorderen van het bedrag waarvoor het DGS is ingeschakeld, taken te zijn die DNB vervult in het exclusieve belang van de overheid.

Voorts merkt de ECB op dat in de memorie van toelichting bij het ontwerpbesluit de door DNB uit te oefenen functies worden gezien in het licht van het wetsvoorstel inzake Invoering BRRD waarin DNB wordt verplicht het Fonds te voorzien van de noodzakelijke financiële middelen voor de uitoefening van zijn taken.[34] Daarbij bepaalt de memorie van toelichting dat het niet kan worden uitgesloten dat DNB, indien nodig en uit efficiencybelang, de bevoegdheid zou kunnen krijgen om namens het Fonds bepaalde (betalings)transacties uit te voeren.[35] Voor zover DNB zou worden verplicht om het Fonds te voorzien van de nodige financiële middelen en om taken van het Fonds uit te voeren, zouden dit taken zijn die DNB in het exclusieve belang van de overheid uitvoert.

3.2.6. *Mate waarin belangenconflicten met bestaande DNB-taken zijn aangepakt en waarin de uitoefening van taken past binnen de institutionele opzet van DNB met het oog op overwegingen van onafhankelijkheid en verantwoordelijkheid van de centrale bank.*

De verlening van de taken aan DNB leidt op het eerste gezicht niet tot vraagstukken op het gebied van belangenconflicten. De uitvoering van de nieuwe taken van DNB in verband met het

32 Artikel 1:30 van de Wet op het financieel toezicht en artikel 1 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

33 Artikel 1:30, 1:37 en 1:42 van de Wet op het financieel toezicht en artikel 18 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

34 Zie artikel 3:259a lid 4 van de Wet op het financieel toezicht (nog niet van kracht).

35 Zie de memorie van toelichting bij het ontwerpbesluit, blz. 21.

Nederlandse DGS past in de institutionele opzet van DNB die is aangepast aan de functies van DNB met betrekking tot de uitvoering van het huidige DGS. Van de complementariteit tussen de taken in verband met de uitvoering van het DGS en de door DNB vervulde toezichthoudende taken, kan worden gesteld dat dit tot uitdrukking komt in het gewone systeem voor de financiering van de taken van DNB via bijdragen van de entiteiten waarop toezicht wordt gehouden. De uitvoering van deze taken werpt geen uit verantwoordingsoverwegingen voortkomende vraagstukken op. Het ontwerpbesluit vereist nauwe samenwerking tussen DNB en het Fonds. Het voorziet erin dat het Fonds verantwoording aflegt aan DNB over de uitvoering van zijn taken onder andere door het bij DNB indienen van een financieel jaarverslag dat de uitvoering van de taken van het Fonds beschrijft en het gevolgde beleid.[36] DNB legt voor de uitvoering van haar taken op haar beurt verantwoording af aan de Minister.[37]

3.2.7. *Mate waarin de uitvoering van taken in verhouding staat tot de financiële draagkracht en operationele capaciteit van DNB en haar vermogen om de aan ESCB gerelateerde taken uit te voeren*

Om financieel onafhankelijk te blijven moet DNB beschikken over voldoende middelen, niet alleen vanuit een operationeel en financieel oogpunt ter uitvoering van haar aan ESCB gerelateerde taken, maar ook ter uitvoering van haar nationale taken. In dit verband verwelkomt de ECB het feit dat de Wet op het financieel toezicht bepaalt dat de kredietinstellingen de kosten van het Nederlandse DGS dragen. Verdere verduidelijkingen zijn echter nodig om te verzekeren dat DNB voldoende wordt gecompenseerd voor de kosten van de uitvoering van het DGS.

Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerpbesluit, loopt DNB tegen eenmalige, structurele en incidentele kosten aan in verband met de steun die zij geeft aan het Fonds voor zijn betalings- en beheerstaken, in verband met het bieden van noodzakelijke financiële middelen aan het Fonds en in verband met haar eigen taken. Deze kosten hebben onder andere betrekking op de transitie van een ex post in een ex ante gefinancierd DGS, op de bepaling van het bedrag van de te betalen bijdragen door de kredietinstellingen en op het toezicht op de nakoming van de betalingsverplichtingen van de instelling. Omdat het niet duidelijk is in hoeverre de te betalen kosten voldoende zijn voor de voor het beheer van DGS benodigde financiële middelen, beveelt de ECB aan dat in het ontwerpbesluit uitdrukkelijk wordt opgenomen dat voldoende middelen beschikbaar worden gesteld aan DNB voor vervulling van haar taak ter uitvoering van het DGS.

3.2.8. *Mate waarin de uitvoering van taken wezenlijke financiële risico's meebrengt*

Zoals opgemerkt in paragraaf 3.2.5 bepaalt de Wet op het financieel toezicht dat, voor zover depositohouders een vergoeding hebben ontvangen, DNB de aanspraken van deze depositohouders op de vermogensbestanddelen van de instelling ten aanzien van het bedrag waarvoor het DGS is ingeschakeld overneemt en hieruit tracht terug te vorderen. Het is niet duidelijk in welke mate DNB financieel wordt beïnvloed door de taak om voor eigen rekening de

36 Artikel 29.10 lid 2 en lid 3 van het ontwerpbesluit en artikel 18 lid 1, eerste en tweede zin, 20, 26, 34 lid 1 en 35 lid 1 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

37 Artikel 1:30 en 1:42 van de Wet op het financieel toezicht en artikel 18 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

vorderingen op de instelling waarvoor het DGS is ingeschakeld terug te vorderen. Daarom beveelt de ECB aan de bepalingen in de Wet op het financieel toezicht af te stemmen op de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen DNB en het Fonds zoals bepaald in het ontwerpbesluit.

3.2.9. *Conclusie*

De ECB verwelkomt de verschuiving van verantwoordelijkheden van DNB naar het Fonds en ook de rol van het Fonds in het verstrekken van vergoedingen op basis van het DGS. Het is echter van groot belang dat de rol van DNB duidelijk wordt beschreven. Deze verduidelijking is nog noodzakelijker ten aanzien van iedere financiering van de taken van het Fonds waar de ECB van menig is dat het de vervulling van een overheidstaak betreft. Zoals steeds weer benadrukt door de ECB, overeenkomstig het verbod op monetaire financiering, mag een NCB een DGS niet financieren.[38] Bovendien wordt verduidelijking aanbevolen ten aanzien van de kosten voor uitvoering van het DGS.

De ECB benadrukt dat het belangrijk is alle regels op grond waarvan het ex ante Fonds wordt opgericht volledig in overeenstemming zijn met de grondgedachte dat het Fonds zelf, en niet DNB, de taken van het DGS financiert, met inbegrip van de uitkering van de gegarandeerde deposito's. Zoals hierboven opgemerkt, voor zover DNB zou worden verplicht om het Fonds te voorzien van de nodige financiële middelen en om taken van het Fonds uit te voeren, zouden dit taken zijn die DNB in het exclusieve belang van de overheid uitvoert. De ECB beveelt derhalve aan dat de Wet op het financieel toezicht verder wordt afgestemd op de doelstelling van het ontwerpbesluit. Daartoe moet duidelijk worden gemaakt dat: (i) het Fonds verantwoordelijk is voor het uitkeren van vergoedingen op grond van het DGS; en (ii) het Fonds, en niet DNB, de aanspraken van de depositohouders overneemt en het bedrag waarvoor het DGS is ingeschakeld tracht terug te vorderen uit de vermogensbestanddelen van de instelling. Bovendien moet in het ontwerpbesluit worden geregeld dat het Fonds, en niet DNB, het recht krijgt op verhaal en uitbetaling door het Fonds van enige opbrengsten aan de deelnemende kredietinstellingen.

Dit advies wordt gepubliceerd op de website van de ECB.

Gedaan te Frankfurt am Main, 26 november 2015.

[getekend]

De President van de ECB

Mario DRAGHI

38 Overeenkomstig Advies CON/2011/76 dat betrekking heeft op een ander wetsvoorstel voor het Nederlandse DGS, herhaalt de ECB haar mening dat de enige vormen van financiering door een centrale bank van een nationaal DGS voor kredietinstellingen die voldoen aan het verbod op monetaire financiering zijn: (i) intraday-krediet overeenkomstig de algemene regels voor het verstrekken van dergelijk krediet door een centrale bank; en (ii) korte-termijn financiering voor de aanpak van dringende situaties in gevallen waarin systemische stabiliteitsaspecten aan de orde zijn en er naar eigen goeddunken van de centrale bank kan worden besloten.