

Speciaal verslag

De Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad: de werkzaamheden aan een uitdagende opdracht voor de bankenunie zijn gestart, maar er is nog een lange weg te gaan

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)



4
1977 - 2017



EUROPESE
REKENKAMER

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheerst thema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Dit verslag werd opgesteld door controlekamer IV, die onder leiding staat van ERK-lid Baudilio Tomé Muguruza en gericht is op de gebieden marktregulering en concurrerende economie. De controle werd geleid door ERK-lid Kevin Cardiff. Bij de voorbereiding van het verslag werd hij ondersteund door Gediminas Mačys, kabinetschef, en Shane Enright, attaché, Zacharias Koliass, directeur en hoofdmanager, en Helmut Kern, taakleider. Het controleteam bestond uit Matthias Blaas, Helmut Frank, Vasileia Kalafati, Anna Ludwikowska, Radek Majer, Heikki Kivisto en Natalie Hagemayer.



Van links naar rechts: Natalie Hagemayer, Anna Ludwikowska, Shane Enright, Helmut Kern, Radek Majer, Helmut Frank, Kevin Cardiff, Matthias Blaas, Zacharias Koliass, Vasileia Kalafati, Gediminas Mačys.

INHOUD

	Paragraaf
Afkortingen	
Lijst van termen	
Samenvatting	I-XI
Inleiding	1-12
De bankenunie	1-4
Rol van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad	5-8
De interactie van de GAR met andere autoriteiten	9-12
Reikwijdte en aanpak van de controle	13-23
Reikwijdte en methodologie van de controle	13-21
Toegang tot bewijsstukken en vertrouwelijkheidskwesties	22-23
Opmerkingen	24-142
Afwikkelingsplannen: nog volop werk in uitvoering	24-83
Planning in uitvoering	25-34
Overzicht van de inhoud van de afwikkelingsplannen	35-36
Belangrijke elementen van afwikkelingsplannen ontbreken nog	37-82
Beperkte naleving van het rulebook	83
De richtsnoeren voor de afwikkelingsplanning moeten worden verbeterd	84-102
Actualisering en verbeteringen nodig voor handleidingen en modellen	85-93
Beleidsnota's	94-99
Beleid inzake materiële belemmeringen en MREL	100-101
Managementcontroles en kwaliteitsborging	102
De GAR kampt met een ernstig personeelstekort	103-118
Voortdurend onder de streefcijfers voor het personeelsbestand	104-114
Onderbemande HR-functie heeft gevolgen voor aanwerving	115-118

Het kader voor samenwerking met NAA's en de ECB moet worden verbeterd	119-142
Gebrek aan duidelijkheid bij de samenwerking met NAA's	120-129
Tekortkomingen in het kader voor samenwerking met de ECB	130-142
Conclusies en aanbevelingen	143-158
Afwikkelingsplanning is werk in uitvoering	146-150
Het systeem van voorschriften voor de afwikkelingsplanning is nog niet volledig	151
Onvoldoende personele middelen	152-153
Het kader voor samenwerking met NAA's moet worden verbeterd	154
Het MoU met de ECB moet worden verbeterd	155
Het wettelijk kader stelt de GAR voor uitdagingen	156-158

Bijlage I - Overzicht van de belangrijkste onderdelen van het gemeenschappelijk rulebook

Bijlage II - Lijst van niet verstrekte bewijsstukken

Bijlage III - Lijst van elementen die in de steekproef van samenvattingen ontbreken

Antwoord van de GAR

AFKORTINGEN

AC	Afwikkelingscollege
BHA-richtlijn	Richtlijn herstel en afwikkeling van banken (Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012, van het Europees Parlement en de Raad (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 190)).
DGS	Depositogarantiestelsel
DGS-richtlijn	Richtlijn 2014/49/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake depositogarantiestelsels (PB L 173 van 12.6.2014, blz. 149)
EBA	Europese Bankautoriteit
ECB	Europese Centrale Bank
ERK	Europese Rekenkamer
FOLTF	die faalt of waarschijnlijk zal falen (<i>failing of likely to fail</i>)
GAF	gemeenschappelijk afwikkelingsfonds
GAM	Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme
GAM-verordening	Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 (PB L 225 van 30.7.2014, blz. 1)
GAR	Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad
GTM	Gemeenschappelijk toezichtsmechanisme
MoU	memorandum van overeenstemming (<i>memorandum of understanding</i>)
MREL	minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (<i>minimum requirement for own funds and eligible liabilities</i>)
NAA	nationale afwikkelingsautoriteit
NBA	nationale bevoegde autoriteit
SREP	Procedure van toetsing- en beoordeling door de toezichthouder (<i>supervisory review and evaluation process</i>)
TAP	Tijdelijk afwikkelingsplan
vte	voltijdequivalent
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

LIJST VAN TERMEN

Afwikkeling	Afwikkeling is de ordelijke afwikkeling van een falende bank om de continuïteit van de essentiële functies ervan te waarborgen en de financiële stabiliteit in stand te houden. Het doel ervan is ook om overheidsmiddelen te beschermen door het beroep op buitengewone openbare financiële steun zoveel mogelijk te beperken.
Afwikkelingscolleges	Instanties bestaande uit leden van verschillende nationale afwikkelingsautoriteiten die zijn opgericht om te zorgen voor samenwerking van alle relevante autoriteiten in alle stadia van de afwikkeling van een grensoverschrijdende bankengroep.
'Bail-in'-instrument	Een afwikkelingsinstrument waarmee de passiva van een bank worden verminderd, hetgeen ertoe leidt dat de nominale waarde van klantendeposito's en obligaties sterk daalt. Passiva waarop het afwikkelingsinstrument kan worden toegepast worden "bail-inbaar" genoemd.
Depositogarantiestelsel	Een depositogarantiestelsel is een stelsel ter bescherming van deposanten om te garanderen dat zij tot een bepaald plafond en binnen bepaalde grenzen beschermd zijn tegen verliezen indien een bank faalt.
Interne afwikkelingsteams	Op grond van artikel 83 van de GAM-verordening kan de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad interne afwikkelingsteams oprichten bestaande uit eigen personeelsleden en personeelsleden van de nationale afwikkelingsautoriteiten, indien nodig, met inbegrip van waarnemers van lidstaten die niet tot de eurozone behoren. Interne afwikkelingsteams zijn van groot belang voor de samenwerking en communicatie tussen de GAR en de NAA's bij het opstellen van afwikkelingsplannen. Deze teams worden opgericht voor alle banken die onder de bevoegdheid van de GAR vallen. Ze worden voorgezeten door coördinatoren die aangewezen worden uit de leidinggevende medewerkers van de GAR.
Kernbedrijfsonderdeel	De belangrijkste materiële bron van inkomsten of winst voor een bank.
Kritieke functies	Bankactiviteiten, -diensten of -operaties die niet kunnen worden stopgezet zonder dat dit waarschijnlijk leidt tot de verstoring van de financiële stabiliteit of van diensten die essentieel zijn voor de reële economie.
Materiële belemmeringen	Ernstige obstakels die de liquidatie of afwikkeling van een bank kunnen verhinderen en die door de afwikkelingsautoriteiten zijn aangewezen tijdens hun beoordeling van de afwikkelbaarheid van een bank. De afwikkelingsautoriteiten hebben vergaande bevoegdheden waarmee zij van banken kunnen eisen dat deze dergelijke belemmeringen binnen een bepaald tijdsbestek aanpakken of wegnemen. De GAR kan bijvoorbeeld eisen dat een bank afstand doet van specifieke activa, haar activiteiten beperkt of haar juridische of operationele structuur wijzigt.

Minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva	Een vereiste waaraan banken te allen tijde moeten voldoen door gemakkelijk "bail-inbare" instrumenten aan te houden en aldus te waarborgen dat verliezen kunnen worden opgevangen en dat de banken kunnen worden gehercapitaliseerd indien ze in financiële moeilijkheden komen en vervolgens onder afwikkeling worden geplaatst.
Toezicht	Het toezicht op het bankwezen is het houden van toezicht door de overheid op de financiële prestaties en transacties van banken om te garanderen dat zij op een veilige en verstandige wijze en volgens de regels en voorschriften te werk gaan.

SAMENVATTING

I. Om een herhaling van de financiële crisis van 2008 in Europa te voorkomen, heeft de EU nieuwe institutionele structuren ontwikkeld om een veiliger financiële sector voor de interne markt te waarborgen. Deze structuren omvatten het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM) en het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM). Dit verslag is toegespitst op de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) die, samen met de nationale afwikkelingsautoriteiten (NAA's) binnen de eurozone het GAM vormt.

II. Er is een “gemeenschappelijk rulebook” opgesteld met geharmoniseerde wetgeving en richtsnoeren voor de afwikkeling van banken en het banktoezicht. Dit rulebook omvat een aantal elementen betreffende afwikkeling die samen een leidraad vormen voor de werkzaamheden van de GAR. De GAR werd pas in 2015 opgericht en bevindt zich in wezen nog altijd in de opstartfase; deze heeft in zeer korte tijd zeer zware verantwoordelijkheden op zich moeten nemen.

III. De werkzaamheden van de GAR moeten worden gezien als onderdeel van een systeem waarbij ook toezichthouders (bijv. de ECB) en regelgevende instanties (zoals de Europese Bankautoriteit) betrokken zijn. De toezichthouders zijn belast met het permanent prudentieel toezicht op de banken binnen hun bevoegdheid. Indien de herstel- of interventie maatregelen niet doeltreffend zijn, wordt een bank beoordeeld als een “bank die faalt of waarschijnlijk zal falen” en grijpen de afwikkelingsautoriteiten in; de GAR is, met ondersteuning van nationale afwikkelingsautoriteiten, verantwoordelijk voor de noodplanning betreffende de afwikkeling van banken die onder zijn bevoegdheid vallen, en, zo nodig en indien passend, voor het beheer van bankafwikkelingsprocedures. Zijn bevoegdheid strekt zich uit tot alle belangrijke banken en minder belangrijke grensoverschrijdende banken in de eurozone.

IV. Volgens het VWEU heeft de Europese Rekenkamer volledige toegang tot alle documentatie van de gecontroleerde die noodzakelijk is voor de controle. Tijdens deze controle ontvingen we uitgebreide documentatie van de directie en personeelsleden van de GAR die ons in staat stelde de conclusies van dit verslag met vertrouwen vast te stellen. Niet alle gevraagde documentatie werd echter verstrekt.

V. We kwamen tot de vaststelling dat de opdracht om de GAR vanuit het niets en binnen een zeer kort tijdsbestek op te zetten een bijzonder grote uitdaging vormde. We hebben tekortkomingen vastgesteld in de voorbereiding van afwikkelingsplannen door de GAR. Hoewel deze tekortkomingen moeten worden aangepakt, zowel binnen de GAR als in de wetgevings- en samenwerkingsregelingen die erop van toepassing zijn, moeten zij in deze opstartcontext worden gezien.

VI. De GAR heeft nog geen afwikkelingsplanning afgerond voor de banken die onder zijn bevoegdheid vallen. Hoewel de GAR er lang en hard aan heeft gewerkt om ervoor te zorgen dat voor de meeste banken in ieder geval voorlopige versies van de afwikkelingsplannen zijn opgesteld, voldeden de in 2016 vastgestelde plannen niet aan een substantieel aantal in het gemeenschappelijk rulebook vastgelegde vereisten. Dit probleem wordt weliswaar enigszins beperkt doordat aanvullende achtergrondinformatie beschikbaar is, maar toch blijven er belangrijke tekortkomingen bestaan met betrekking tot de wetgevingsvereisten.

VII. De GAR moet eerst bepalen wanneer het eerste, volledig met het gemeenschappelijk rulebook overeenstemmende afwikkelingsplan moet worden opgesteld voor elke bank die onder zijn bevoegdheid valt. Vervolgens moet de GAR werken aan de voorbereiding van die plannen door ze te prioriteren op basis van de risicograad. Elk plan moet de afwikkelbaarheid van de betrokken bank behandelen evenals de haalbaarheid en geloofwaardigheid van de gekozen afwikkelingsstrategieën.

VIII. Om ervoor te zorgen dat het bankwezen over voldoende capaciteit beschikt om verliezen op te vangen, moet de GAR ook een stelsel van regels en richtsnoeren voor de afwikkelingsplanning voltooien, met inbegrip van beleid voor het vaststellen van minimumvereisten voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva. De GAR moet richtsnoeren en de handleiding voor afwikkelingsplanning waar nodig ontwikkelen of actualiseren.

IX. Van meet af aan kampte de GAR met problemen bij de aanwerving van voldoende personeel met de passende vaardigheden. Vertragingen bij de personeelsbezetting hebben negatieve gevolgen gehad voor alle activiteiten van de GAR, ondanks de inzet en motivatie van het personeel. De GAR moet sneller werk maken van de aanwerving en de HR-functie

van passende middelen voorzien om te kunnen voldoen aan de aanwervingsbehoeften, met name waar het gaat om meer gespecialiseerde en hogere functies. Als de streefcijfers voor de personeelsbezetting niet kunnen worden behaald, of als er tussentijdse maatregelen nodig zijn, moet de GAR alternatieve oplossingen overwegen.

X. De operationele taakverdeling tussen de nationale autoriteiten en de GAR, waaronder de verdeling van verantwoordelijkheden, is nog altijd niet duidelijk, en de interne afwikkelingsteams kampen met een personeelstekort. De GAR moet deze problemen dringend aanpakken.

XI. De GAR heeft ruime ervaring opgedaan met het in de praktijk brengen van het wettelijk kader. In het licht van deze ervaring dient de GAR de wetgever te verzoeken aanpassingen door te voeren die de doeltreffendheid van zijn werkzaamheden en de systemische bijdrage zullen verbeteren. Hieronder moeten wijzigingen vallen die van invloed zijn op zijn bevoegdheid, alsmede de beschikbaarheid van informatie en de informatiestroom van en naar de ECB (met name in het kader van het memorandum van overeenstemming). Ook moet de GAR over een moratoriuminstrument kunnen beschikken.

INLEIDING

De bankenunie

1. Om een herhaling van de financiële crisis van 2008 in Europa te voorkomen, heeft de EU een reeks beleidsmaatregelen getroffen om een veiliger financiële sector voor de interne markt te waarborgen. Daartoe behoren strengere kapitaal- en liquiditeitsvoorschriften voor banken, geharmoniseerde regels voor het beheer van falende banken en een betere bescherming van depositanten. Deze nieuwe wetgevingsgrondslag vormt samen met de bijbehorende instanties en autoriteiten de EU-bankenunie.

2. De bankenunie heeft twee institutionele pijlers. De eerste is het gemeenschappelijk banktoezicht via het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme (GTM). De tweede is een procedure voor de ordelijke afwikkeling van banken¹, het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM). Er is een derde pijler voorgesteld in de vorm van een Europees depositoverzekeringstelsel. Dit verslag is toegespitst op de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) die, samen met de nationale afwikkelingsautoriteiten (NAA's) binnen de eurozone, de “gecentraliseerde afwikkelingsbevoegdheid” heeft gekregen om met behulp van het GAM falende banken aan te pakken.

3. De GAR en de NAA's zijn verantwoordelijk om in onderling overleg de bankafwikkelingsprocessen te beheren. Met de afwikkeling wordt beoogd dat de bank kritieke functies kan blijven uitvoeren. Indien een bank geen kritieke functies heeft en het faillissement ervan geen risico voor de financiële stabiliteit met zich mee zou brengen, zal de bank via de normale insolventieprocedures worden afgewikkeld. Aan het nieuwe regelgevingskader ligt het beginsel ten grondslag dat destabiliserende en versturende bankfaillissementen zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Tegelijkertijd moeten de schuldeisers passende bescherming krijgen, die valt binnen een pakket regels van de EU en de lidstaten. Als dit kader correct ten uitvoer wordt gelegd, zullen de begrotingskosten

¹ De term “bank” verwijst in dit verslag naar de entiteiten als bedoeld in artikel 2 van de GAM-verordening.

worden beperkt en neemt de financiële stabiliteit toe, hetgeen de economische groei ondersteunt.

4. De EU is sinds 2013 bezig met de ontwikkeling van een reeks geharmoniseerde regels voor het banktoezicht en de afwikkeling van banken. Deze regels zijn bekend onder het begrip “gemeenschappelijk rulebook”. Wat de afwikkeling van banken betreft (zie ***bijlage I*** voor meer informatie) omvat het rulebook voornamelijk de verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (GAM-verordening) en de richtlijn herstel en afwikkeling van banken (BHA-richtlijn), gedelegeerde verordeningen van de Commissie, alsmede normen en richtsnoeren van de Europese Bankautoriteit (EBA).

Rol van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad

5. De GAR is verantwoordelijk voor de afwikkeling, indien nodig, van alle belangrijke banken in de eurozone, en van minder belangrijke banken die grensoverschrijdend actief zijn². Een minder belangrijke grensoverschrijdende bank bestaat uit een moedermaatschappij in de eurozone en ten minste één dochtermaatschappij in een andere lidstaat van de eurozone. Sinds januari 2017 bestrijkt de GAR 141 banken, die meer dan 80 % van de totale bankactiva in de eurozone vertegenwoordigen. De NAA's zijn verantwoordelijk voor de afwikkeling van alle andere banken op nationaal niveau; dit zijn ongeveer 3 250 rechtspersonen³.

6. De belangrijkste taken van de GAR zijn:

- a) het opstellen van afwikkelingsplannen voor alle banken onder zijn bevoegdheid en het vaststellen van het percentage passiva en eigen vermogen van soorten waarop bij een afwikkeling mogelijk een bail-in zal worden toegepast (een veiligheidsbuffer die bekendstaat als het minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (MREL));

² Artikel 7, lid 2, van de GAM-verordening en <https://srb.europa.eu/en/node/44>

³ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/list/who/html/index.en.html>

- b) het goedkeuren van afwikkelingsbesluiten betreffende de maatregelen die in het kader van de afwikkeling van een bank moeten worden genomen;
- c) het waarborgen van de harmonisatie en samenhang binnen het GAM;
- d) het beheren van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (GAF), dat de afwikkelingsprocessen in bepaalde omstandigheden financieel steunt⁴.

7. De GAR werd in augustus 2014 op grond van de GAM-verordening opgezet en werd in januari 2015 een onafhankelijk agentschap. Hij werd tijdelijk (gedurende enkele maanden) beheerd door de Commissie totdat de leden van de uitvoerende raad van de GAR in functie traden. Het hoofdkantoor van de GAR bevindt zich in Brussel en eind 2016 waren er ongeveer 170 personeelsleden werkzaam. De GAR bevindt zich in wezen nog in de opstartfase.

8. Hij neemt besluiten tijdens bestuursvergaderingen en plenaire vergaderingen. De eerste worden bijgewoond door de voorzitter, de vicevoorzitter en vier permanente leden (die geen vertegenwoordigers zijn van de NAA's). De voorzitter (of de vicevoorzitter) en de vier permanente waarnemers stemmen tijdens de bestuursvergaderingen.

Bestuursvergaderingen waarin een specifieke bank wordt besproken, worden eveneens bijgewoond door een vertegenwoordiger van de NAA van de betrokken lidstaat (uitgebreide bestuursvergadering). Plenaire vergaderingen worden bijgewoond door een vertegenwoordiger van elke NAA en moeten worden betrokken bij afwikkelingsbesluiten indien uit het GAF voor de desbetreffende afwikkeling in totaal meer dan 5 miljard euro (of in het geval van liquiditeitssteun meer dan 10 miljard euro) aan steun is verleend.

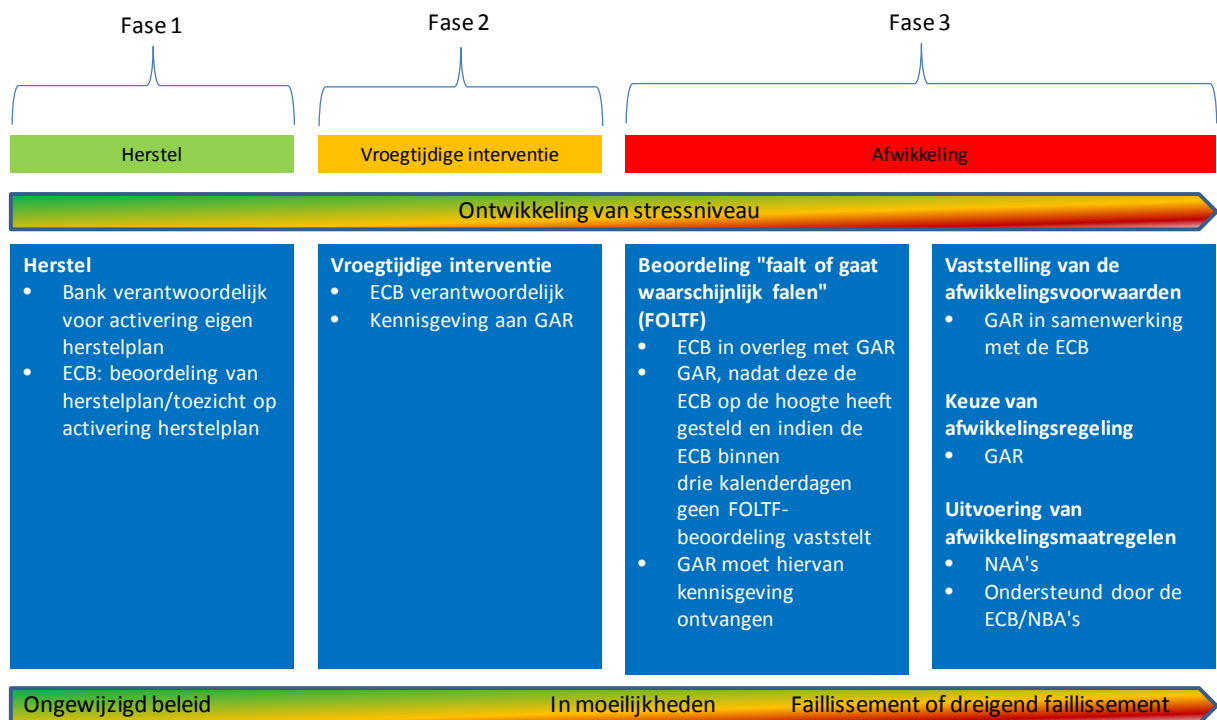
⁴ Het GAF is samengesteld uit bijdragen van banken in de eurozone. Voor zover verliezen aan het GAF worden doorberekend, mag het in principe alleen worden gebruikt indien de aandeelhouders of schuldeisers, onder wie de obligatiehouders, ten behoeve van de afwikkeling van de bank reeds verliezen hebben opgevangen die ten minste gelijk zijn aan 8 % van de totale passiva (artikel 27, lid 7, en artikel 76, lid 3, van de GAM-verordening).

De interactie van de GAR met andere autoriteiten

9. De procedure voor de behandeling van een bank in financiële moeilijkheden bestaat, na de voorbereiding en planning, uit drie operationele fasen (zie ***figuur 1***). De eerste is de herstelfase, waarbij de bank maatregelen moet uitvoeren die ze in haar eigen herstelplan heeft vastgesteld. Het herstelplan wordt beoordeeld door de toezichthouder, namelijk de ECB voor banken van significant belang in de eurozone.

10. De volgende (serieuzere) fase is vroegtijdige interventie, waarbij de toezichthouder de bevoegdheid heeft om specifieke maatregelen te nemen. De GAR is in die eerste twee fasen geen besluitvormer, maar heeft wel een gedeelde bevoegdheid voor de controle van de omstandigheden van de bank en bereidt mogelijke afwikkelingsmaatregelen voor de volgende fase voor.

11. De derde fase is de afwikkeling; in deze fase vervult de GAR een cruciale rol. De aanzet tot een afwikkeling wordt gegeven indien de ECB de GAR ervan op de hoogte brengt dat een bank die onder zijn toezicht valt “faalt of waarschijnlijk zal falen” (FOLTF) of als de GAR onafhankelijk tot dezelfde beoordeling komt. De GAR kan slechts besluiten om een entiteit onder afwikkeling te plaatsen indien ook is voldaan aan de voorwaarden dat er geen andere alternatieve maatregelen beschikbaar zijn en de afwikkeling (en niet zozeer de toepassing van insolventieregels) geacht wordt in het algemeen belang te zijn. Omdat de ECB, de GAR en verscheidene andere nationale en Europese autoriteiten bij het stelsel betrokken zijn, zijn hoogwaardige communicatie en wederzijds begrip essentieel voor het succes daarvan.

Figuur 1 - Van herstel naar afwikkeling

Bron: ERK, bewerking van informatie van de ECB.

12. De GAR kan een afwikkelingsregeling met aanwending van het GAF uitsluitend goedkeuren op voorwaarde dat de Commissie heeft besloten dat dit toegestaan is in het kader van de staatssteunregels. De Commissie keurt vervolgens het in de afwikkelingsregeling bepaalde bedrag van het fonds goed.

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

Reikwijdte en methodologie van de controle

13. We hebben onderzocht of de GAR is toegerust om de afwikkeling van banken doeltreffend uit te voeren. We hebben in het bijzonder het volgende geanalyseerd:

- de kwaliteit van de afwikkelingsplanning van de GAR voor afzonderlijke banken (zie de **paragrafen 24-83**);
- of de GAR adequaat is opgezet om te kunnen voldoen aan zijn wettelijk kader voor afwikkelingsplanning (zie de **paragrafen 84-102**); en

c) of de GAR beschikt over adequate personele middelen om de aan hem toevertrouwde opdrachten te kunnen uitvoeren en of het samenwerkingskader toereikend is (zie de **paragrafen 103-142**).

14. Dit verslag geeft conclusies en aanbevelingen weer (zie de **paragrafen 143-158**) op basis van deze structuur.

15. In verband met punt a) hebben we onderzocht of de afwikkelingsplannen van de GAR passend en systematisch zijn en of ze beoordelingen van de afwikkelbaarheid en een vaststelling van het MREL omvatten.

16. Daartoe bestond de controlepopulatie uit de 58 volledige afwikkelingsplannen die de GAR tot eind januari 2017 voor banken had opgesteld. De GAR was bereid om van deze plannen vijf belangrijke hoofdstukken te verstrekken (zie **paragraaf 26**) die we vervolgens hebben onderzocht. Daarbij bekeken we acht voorbeelden van elk hoofdstuk die we willekeurig uit deze populatie kozen, waarbij niet meer dan twee hoofdstukken uit één bepaald plan afkomstig waren. Dit betekent dat we in totaal 40 hoofdstukken hebben onderzocht (die betrekking hadden op 31 verschillende banken). De GAR heeft alle bankspecifieke gegevens en alle gegevens die van de ECB afkomstig waren, uit de geselecteerde hoofdstukken verwijderd. Deze aanpak stelde het controleteam in staat om essentiële aspecten van de plannen uitvoeriger door te lichten en belangrijke conclusies te trekken. Het was daarbij echter niet mogelijk om een compleet beeld te krijgen van de volledigheid en interne samenhang van de plannen, zodat we ons genoodzaakt zagen aanvullende informatie op te vragen (zie **paragraaf 36**), die voor drie banken werd verstrekt.

17. Wat punt b) betreft, zijn we nagegaan of de GAR een passend systeem van voorschriften toepast, met onder meer handleidingen, richtsnoeren en kaders voor de afwikkelingsplanning.

18. Wat punt c) betreft, hebben we onderzocht of de GAR het juiste aantal personeelsleden met adequate vaardigheden in dienst heeft genomen en of aan deze medewerkers verdere opleiding werd aangeboden. We hebben ook de doeltreffendheid van de samenwerking tussen de GAR, de NAA's en de ECB onder de loep genomen.

19. Tijdens onze controlewerkzaamheden hanteerden we criteria die we uit de volgende bronnen hebben afgeleid:

- a) wettelijke vereisten vastgesteld in de GAM-verordening en de BHA-richtlijn;
- b) de gedelegeerde verordening van de Commissie ter specificatie van de inhoud van ontwikkelingsplannen;
- c) de lijst van de Raad voor financiële stabiliteit met de essentiële eigenschappen van doeltreffende afwikkelingsregelingen voor financiële instellingen; en
- d) het model van de vier verdedigingslijnes van het Financial Stability Institute⁵.

20. De meeste controlewerkzaamheden ter plaatse verrichtten wij van oktober 2016 tot juli 2017 en hadden betrekking op ontwikkelingsplannen die uiterlijk in januari 2017 waren goedgekeurd.

21. De controlebewijsstukken bestaan uit informatie die werd verzameld tijdens vergaderingen en gesprekken met personeelsleden van de GAR, evenals uit de beoordeling van interne GAR-documentatie, algemeen beschikbare gegevens, GAR-verklaringen⁶ (indien nodig) en een enquête onder twintig NAA's⁷.

Toegang tot bewijsstukken en vertrouwelijkheidskwesties

22. Het recht om deze prestatiecontrole te verrichten en het mandaat ervoor zijn afkomstig uit de algemene bepalingen van artikel 287 VWEU, dat de Europese Rekenkamer volledige toegang verleent tot alle documenten die nodig zijn voor haar controleopdracht. Tijdens de controlewerkzaamheden kwam de GAR met het argument dat er voor de bankspecifieke gegevens en praktijken van de GAR bijzondere vertrouwelijkheidsregels gelden die zijn

⁵ <http://www.bis.org/fsi/fsipapers11.htm>.

⁶ Schriftelijke verklaringen van de GAR in antwoord op verzoeken om bewijsstukken.

⁷ Hoewel er 19 lidstaten zijn die deelnemen aan het GAM, heeft Spanje twee autoriteiten die zich bezighouden met afwikkeling, waardoor de onderzoekspopulatie op 20 komt.

ingegeven door bezorgdheid om de financiële stabiliteit (zie ook **paragraaf 16**). Het Verdrag voorziet in dit verband niet in specifieke uitzonderingen, maar we slaagden erin te komen tot een bijzondere regeling in verband met de behandeling en bescherming van dit soort gegevens. We werkten met de directie van de GAR samen aan de beperking van reële of vermoedelijke risico's en zorgden er tevens voor dat we toegang kregen tot de voor de controle noodzakelijke gegevens, onder meer doordat we in ruime mate werkten met geanonimiseerde gegevens met het oog op de behoeften in verband met de controle.

23. Dankzij de samenwerking met de GAR en met zijn hulp konden we uitgebreide controlewerkzaamheden verrichten en de conclusies in dit eerste speciale verslag over de werking van de GAR met vertrouwen vaststellen. We ontvingen uitgebreide documentatie, echter met enkele belangrijke uitzonderingen. Met name ontbraken bepaalde beleidsdocumenten (volgens de GAR bestond daar uitsluitend een ontwerpversie van). Dit betekende onder meer dat we niet volledig konden beoordelen of het beleid van de GAR volledig in overeenstemming is met het gemeenschappelijk rulebook. Daarnaast hadden we voornamelijk toegang tot geanonimiseerde gegevens in verband met afwikkelingsplannen; dit betekende dat we de volledigheid en interne samenhang van die plannen niet konden beoordelen. Desalniettemin konden we enkele goed onderbouwde conclusies over afwikkelingsplannen vormen, zoals uit dit verslag zal blijken (zie **bijlage II**).

OPMERKINGEN

Afwikkelingsplannen: nog volop werk in uitvoering

24. In dit deel worden de belangrijkste elementen onderzocht van afwikkelingsplannen die door de GAR worden opgesteld en worden de bevindingen vermeld in verband met de naleving van het gemeenschappelijk rulebook.

Planning in uitvoering

25. Afwikkelingsplanning, de permanente operationele opdracht van de GAR, geldt voor alle banken binnen zijn bevoegdheid, niet alleen voor banken in moeilijkheden. Het afwikkelingsplanningsproces begint met de opstelling van een afwikkelingsplan. In dit verband moet de GAR de kritieke functies en kernbedrijfsonderdelen van de bank

vaststellen. In de volgende stap beoordeelt de GAR of de bank kan worden geliquideerd volgens de nationale insolventieprocedures; dit is de standaardaanpak tenzij de GAR van mening is dat afwikkeling in het openbaar belang is. Als een besluit ten gunste van het openbaar belang wordt genomen, dient de GAR een afwikkelingsstrategie uit te werken die is toegesneden op de specifieke omstandigheden van de bank. Wanneer dat gebeurd is, gaat de GAR vervolgens na welke belemmeringen waarschijnlijk bestaan voor de doeltreffende afwikkeling van de bank⁸, aangezien in het afwikkelingsplan moet worden aangegeven hoe dergelijke belemmeringen kunnen worden weggenomen. ***Figuur 2*** geeft het afwikkelingsplanningsproces weer.

Figuur 2 - Afwikkelingsplanningsproces⁹



Bron: GAR.

⁸ Artikel 17, lid 5, onder g), van de BHA-richtlijn.

⁹ In de figuur worden de termen “eenkanalig” en “meerkanalig” gebruikt. Deze termen verwijzen naar het aantal juridische entiteiten waarop de GAR afwikkelingsmaatregelen zal toepassen. “Eenkanalig” betekent dat de afwikkelingsmaatregelen slechts op één entiteit zullen worden toegepast, bijvoorbeeld op de holding van een bankgroep, terwijl een “meerkanalige” aanpak voorziet in afwikkelingsmaatregelen voor meer dan één entiteit, bijvoorbeeld voor verschillende dochtermaatschappijen.

26. Een afwikkelingsplan omvat de volgende belangrijke hoofdstukken¹⁰:

- a) strategische bedrijfsanalyse: vaststelling van de kritieke functies en kernbedrijfsonderdelen van de bank;
- b) Voorkeursafwikkelingsstrategie: in dit hoofdstuk wordt de haalbaarheid en geloofwaardigheid van de afwikkelingsstrategie beoordeeld;
- c) financiële en operationele continuïteit: een beoordeling van de financiële en operationele randvoorwaarden om tijdens de afwikkeling de continuïteit te garanderen;
- d) samenvatting van de afwikkelbaarheidsbeoordeling: een beoordeling van de aanwezigheid van materiële belemmeringen voor de afwikkelbaarheid en hoe deze kunnen worden weggenomen. In dit hoofdstuk stelt de GAR eveneens het MREL vast;
- e) samenvatting.

Hoe pakt de GAR de afwikkelingsplanning aan?

27. De GAR stelt afwikkelingsplannen op in vier fasen. De eerste daarvan is een tijdelijk afwikkelingsplan (TAP) dat vervolgens wordt geactualiseerd en uitgebreid.

- a) TAP's (of plannen in de eerste fase) zijn gericht op aspecten van de strategische bedrijfsanalyse. Ze hoeven niet te worden goedgekeurd tijdens een uitgebreide bestuursvergadering van de GAR (zie **paragraaf 8**) en zijn voornamelijk bedoeld voor intern gebruik.
- b) Plannen die zich in de tweede fase bevinden, zijn uitvoeriger dan TAP's en moeten wel tijdens een uitgebreide bestuursvergadering van de GAR (zie **paragraaf 8**) worden goedgekeurd. Ze worden ter besluitvorming verzonden naar afwikkelingscolleges, maar omvatten geen vaststelling van materiële belemmeringen of van het MREL.

¹⁰ Bladzijde 19 van de inleiding tot afwikkelingsplanning van de GAR:
<https://srb.europa.eu/en/node/163>.

- c) Plannen in fase drie omvatten een vaststelling van de MREL-buffer op geconsolideerd niveau.
- d) Plannen in fase vier omvatten een vaststelling van materiële belemmeringen en van het MREL op geconsolideerd niveau en op het niveau van één enkele entiteit.

28. De GAR kreeg van de wetgever de opdracht om vanaf januari 2017 goedkeuring te verlenen aan 130 ontwikkelingsplannen¹¹, waarbij de wetgeving niet voorzag in tussenstappen. Tot dusver heeft de GAR deze doelstelling niet behaald, hetgeen toe te schrijven is aan een gebrek aan middelen (zie de **paragrafen 103-124**). Eind januari 2017 had de GAR 65 plannen in fase twee opgesteld, waarvan er 64 waren goedgekeurd¹², en TAP's voor 32 andere banken voorbereid (zie **figuur 3**).

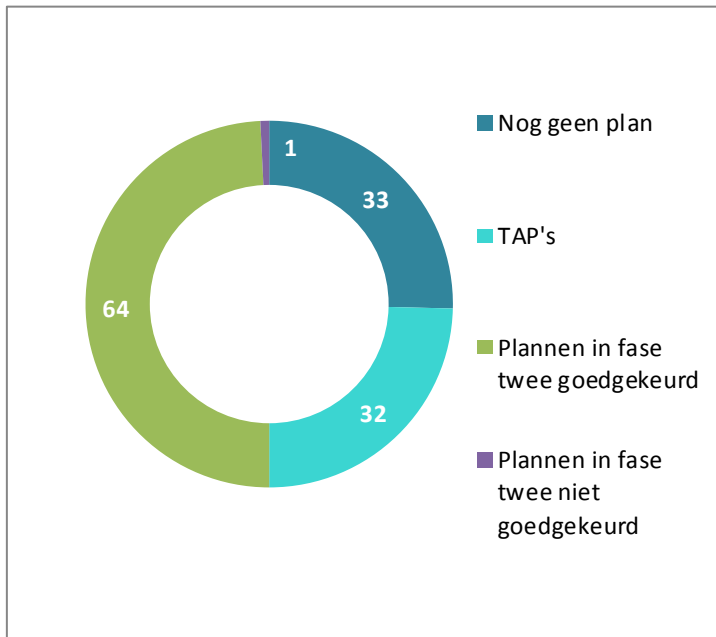
29. Volgens de wetgeving¹³ moet de GAR de datum bepalen waarop de eerste ontwikkelingsplannen in overeenstemming met het gemeenschappelijk rulebook moeten zijn opgesteld; de GAR heeft dit echter niet gedaan.

¹¹ In januari 2017 vielen 141 banken onder de bevoegdheid van de GAR (acht mondiaal systeemrelevante banken, 118 andere belangrijke banken en 15 minder belangrijke grensoverschrijdende banken). Elf daarvan werden echter beschouwd als onderdeel van een groep. Dit betekent dat er slechts 130 ontwikkelingsplannen vereist waren.

¹² De GAR had 58 ontwikkelingsplannen goedgekeurd in zijn hoedanigheid van ontwikkelingsautoriteit op groepsniveau, en zes ontwikkelingsplannen voor banken waarvoor een andere ontwikkelingsautoriteit die rol vervulde (zie artikel 2, lid 1, punt 44, van de BHA-richtlijn).

¹³ Artikel 8, lid 12, van de GAM-verordening.

Figuur 3 - Stand van afwikkelingsplannen eind januari 2017



Bron: ERK, op basis van GAR-gegevens.

30. In 2016 waren de interne afwikkelingsteams van de GAR begonnen met het opstellen van omvattende plannen in fase twee. Volgens verklaringen van de GAR waren dit uitvoerige plannen die 150 tot 300 bladzijden besloegen. In de tweede helft van 2016 nam de GAR tijdens een bestuursvergadering een beleidsbesluit om kortere afwikkelingsplannen van ongeveer 40 bladzijden op te stellen. Dit besluit werd genomen om het besluitvormingsproces te vergemakkelijken en beter beheersbaar te maken.

31. Hoewel banken enorm in complexiteit van elkaar verschillen, geldt deze indicatieve beperking op de lengte voor alle plannen. Dit betekent dat veel noodzakelijke en/of verplichte informatie niet in de plannen is opgenomen, zoals in het volgende deel wordt besproken.

32. **Figuur 4** geeft een samenvatting van de structuur voor afwikkelingsplannen van de GAR vanaf 2017 en vermeldt aan welke belanghebbenden elk onderdeel van een plan wordt toegezonden. Niet alle belanghebbenden ontvangen hetzelfde informatiepakket van de GAR. Het is opvallend dat noch de afwikkelingscolleges, noch de bestuursvergadering van de GAR technische toelichtingen over de achtergrond ontvangen, die toch belangrijke informatie bevatten, onder meer over alternatieve afwikkelingsstrategieën. In de wetgeving zijn geen

bepalingen opgenomen betreffende beperkingen op de uitwisseling van relevante informatie met de leden van afwikkelingscolleges¹⁴.

Figuur 4 - Structuur en ontvangers van afwikkelingsplannen, vanaf 2017

	Plan	Bijlagen	Technische toelichtingen over achtergrond	Dia's van presentaties
Inhoud	Resultaten en samenvatting op hoog niveau van de vereiste analyse	Gestandaardiseerde bijlagen, zoals lijsten (contactpersonen, IT-systemen, enz.), passivagegevens/EBA-modellen, beoordeling van de afwikkelbaarheid, met redenen omkleed MREL-voorstel, meerkanaalsplannen, voorstellen van banken over het wegnemen van belemmeringen	Technische analyses/onderliggende aannames ter ondersteuning van de belangrijkste onderdelen van het afwikkelingsplan (bijvoorbeeld kritieke functies, toegang tot financiële-marktinfrastuur, afwikkelingsinstrumenten/ alternatieve strategieën, toegang tot kortlopende liquiditeit, activabezparing, operationele continuïteit)	Om het plan te presenteren aan de afwikkelingscolleges (AC's)
Gedeeld met ¹⁵ :	GAM, uitgebreide bestuursvergadering, AC-leden	GAM, uitgebreide bestuursvergadering, AC-leden	GAM, ECB	AC-leden, AC-waarnemers

Bron: bewerking op basis van GAR-gegevens.

33. Volgens zijn werkplan voor 2017 was de GAR voornemens 27 TAP's op te stellen van de 33 plannen waarmee eind januari 2017 nog niet was begonnen. De reeds bestaande 32 TAP's moesten overgaan naar fase twee, en de 65 bestaande plannen in fase twee moesten overgaan naar fase drie. De uiterste termijn was het eerste kwartaal van 2018.

¹⁴ Artikel 88, lid 3, van de BHA-richtlijn vereist alleen dat de NAA's van derde landen aan vertrouwelijkheidsvereisten worden onderworpen.

¹⁵ In deze tabel betekent "GAM" dat de afwikkelingsplannen worden gedeeld met NAA's die deelnemen aan het interne afwikkelingsteam. AC-leden worden gedefinieerd in artikel 88, lid 2, van de BHA-richtlijn. AC-waarnemers zijn bijvoorbeeld de afwikkelingsautoriteiten van derde landen (artikel 88, lid 3, van de BHA-richtlijn) of de NAA's wanneer de GAR deelneemt als AC-lid.

34. Gezien de tegen eind juli 2017 geboekte vooruitgang, de verwachte werkbelasting en de huidige personeelsbezetting van de GAR, lijkt dit plan veel te optimistisch (zie ook de paragrafen 114, 124 en 125).

Overzicht van de inhoud van de afwikkelingsplannen

35. Het gemeenschappelijk rulebook verstrekt richtsnoeren betreffende de inhoud van afwikkelingsplannen. Om de naleving van het rulebook door de GAR te beoordelen, ontwikkelden we een ruim aantal criteria op basis van de eisen die het gemeenschappelijk rulebook aan afwikkelingsplannen stelt en onderzochten we de steekproef van afwikkelingsplannen. Zoals in de volgende paragrafen wordt aangetoond, voldeden de afwikkelingsplannen zelf aan minder dan de helft van de toegepaste criteria.

36. De GAR liet ons weten dat de afwikkelingsplannen weliswaar te weinig details geven, maar dat hij over een aanmerkelijke hoeveelheid aanvullende achtergrondinformatie beschikt ter aanvulling van nagenoeg de helft van de in totaal verwachte plannen. Deze informatie maakte formeel geen deel uit van de afwikkelingsplannen, maar vormde niettemin een belangrijk deel van de informatiegrondslag voor het inzicht van de GAR in en zijn besluitvorming betreffende de banken die onder zijn bevoegdheid vallen. Onderzoek van dit materiaal voor drie banken verzekerde ons dat er minder lacunes waren in de gegevens van de GAR dan uit het lezen van louter de afwikkelingsplannen zou kunnen worden opgemaakt. Desalniettemin blijven er belangrijke tekortkomingen bestaan met betrekking tot de vereisten van het gemeenschappelijk rulebook.

Belangrijke elementen van afwikkelingsplannen ontbreken nog

37. De volgende paragrafen beschrijven gebieden waarop volgens onze beoordeling de afwikkelingsplannen van de GAR niet voldeden aan de vereisten van het gemeenschappelijk rulebook.

Strategische bedrijfsanalyse

38. Op dit gebied vertoonden de afwikkelingsplannen verschillende tekortkomingen. Ze gaven bijvoorbeeld geen adequate beschrijving van de structuur van de betrokken bankgroepen en geen beoordeling van bedrijfsmodellen, governance of eigendom met het

oog op de afwikkelingsplanning, terwijl de enige beschikbare financiële informatie algemeen en geconsolideerd was en niet specifiek elke materiële entiteit betrof, zoals voorschreven in het handboek voor afwikkelingsplanning. Deze tekortkomingen werden deels, maar niet volledig, gecompenseerd door de beschikbaarheid van verdere gegevens in de achtergrondinformatie en toelichtingen.

39. Ook is van belang dat de plannen in de steekproef onvolledig waren met betrekking tot de kritieke interne en externe organisatorische verwevenheid¹⁶. Hoewel de GAR over informatie beschikt betreffende materiële tegenpartijen, konden we geen analyse van die informatie vinden waarmee het potentiële besmettingsgevaar werd vastgesteld.

Kritieke functies

40. Aan de hand van de strategische bedrijfsanalyse moet worden beoordeeld welke functies zo kritiek zijn dat stopzetting ervan gevolgen zou hebben voor de financiële stabiliteit of de reële economie. Bij deze beoordeling moet ook worden nagegaan in welke mate de functies van een bank kunnen worden vervangen door die van een andere bank of andere banken in de markt. De achterliggende gedachte van de GAR bij het verrichten van zijn beoordelingen bleek niet altijd duidelijk uit de steekproef van hoofdstukken.

41. De GAR heeft niettemin aanmerkelijke vooruitgang geboekt door interne afwikkelingsteams richtsnoeren te verstrekken aan de hand van een model waarmee gegevens kunnen worden verzameld over kritieke functies; dit model moet vanaf 2017 worden toegepast.

42. De GAR kon geen overzicht verstrekken van de kritieke functies van elke bank onder zijn bevoegdheid. De meeste hoofdstukken uit de steekproef behandelden het aanvaarden van deposito's als een kritieke functie. In sommige afwikkelingsplannen werd onderscheid gemaakt tussen retail- en zakelijke deposito's, maar dat gebeurde niet in alle plannen.

¹⁶ Bijvoorbeeld activa en passiva binnen de groep, het eigen vermogen binnen de groep, afgeleide instrumenten binnen de groep en overeenkomsten voor de overdracht van verliezen binnen de groep ontbraken vaak.

43. De potentiële behoefte om verplichtingen vrij te stellen, zoals niet-gedekte, preferentiële deposito's afkomstig van een bail-in, die voortvloeit uit hun status als onderdeel van een “kritieke functie”, leidt tot een verlaging van het bedrag van de voor een bail-in beschikbare verplichtingen en daarom is het des te belangrijker om te voorzien in een adequate MREL-buffer. De tot dusver opgestelde afwikkelingsplannen hebben nog geen MREL-bedrag bepaald, waardoor het waarschijnlijker wordt dat de banken onafwikkelbaar zullen worden geacht.

Voorkeursafwikkelingsstrategie

Beoordeling van de geloofwaardigheid en haalbaarheid van de liquidatie

44. Voordat de GAR een afwikkelingsstrategie vaststelt, moet hij nagaan of liquidatie volgens normale insolventieprocedures geloofwaardig is en, zo ja, of dit ook haalbaar is.

45. Wanneer de GAR de geloofwaardigheid van een liquidatie beoordeelt, gaat hij na welke gevolgen dit waarschijnlijk zal hebben voor het financiële stelsel. Hij moet daarbij specifiek nagaan of bij liquidatie de afwikkelingsdoelstellingen zullen worden verwezenlijkt¹⁷, onder meer de bescherming van de gegarandeerde deposito's¹⁸.

46. In zijn beoordeling van de geloofwaardigheid vermeldde de GAR in verschillende gevallen dat het toepasselijke depositogarantiestelsel (DGS) niet aan de vereisten van de DGS-richtlijn kon voldoen, en dat het onvoldoende middelen ter beschikking had om de liquidatie van een belangrijke bank op te vangen. Daarom is de doelstelling om gedekte deposito's via liquidatie te beschermen, des te moeilijker te bereiken.

47. Om de haalbaarheid van de liquidatie te beoordelen, moet de GAR onderzoeken of de managementinformatiesystemen van de bank de informatie kunnen bieden die op grond van de DGS-richtlijn vereist is. Zo moet de bank op de hoogte zijn van de totale waarde van

¹⁷ Artikel 24, lid 2, van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2016/1075 van de Commissie.

¹⁸ Artikel 14, lid 1, van de GAM-verordening.

de gedekte deposito's per deposant omdat het DGS binnen een bepaalde termijn het gegarandeerde bedrag van 100 000 euro per deposant moet terugbetalen¹⁹.

48. In de steekproef van afwikkelingsplannen troffen we geen informatie aan betreffende het bedrag van de DGS-financiering dat beschikbaar is om een dergelijke beoordeling te vergemakkelijken.

49. De nationale DGS's zijn niet wettelijk verplicht om samen te werken met de GAR. Desalniettemin wordt in de gedelegeerde verordening gesuggereerd dat de GAR de nationale DGS's raadpleegt²⁰; de GAR heeft dit echter niet gedaan.

50. Hoewel in de meeste afwikkelingsplannen werd geconstateerd dat liquidatie niet geloofwaardig was, vonden we enkel vaag omschreven motiveringen voor deze conclusies, bijvoorbeeld dat dit aanmerkelijke negatieve gevolgen zou hebben voor het nationale bankwezen. Specifiekere gegevens zoals die door het gemeenschappelijk rulebook worden vereist²¹, werden niet verstrekt.

51. Een afwikkelingsmaatregel kan worden genomen in het algemeen belang indien deze noodzakelijk is ter verwezenlijking van en evenredig is aan een of meer van de afwikkelingsdoelstellingen. Ook moet zijn vastgesteld dat liquidatie de afwikkelingsdoelstellingen niet in dezelfde mate zou verwezenlijken. In de afwikkelingsplannen troffen we ter zake alleen zeer algemene verklaringen aan die niet dieper op de details ingingen.

52. De verplichte verklaring over de impact die liquidatie zou hebben op de mate waarin de bank van buitengewone openbare financiële steun afhankelijk is, ontbrak eveneens²².

¹⁹ Artikel 8 van de DGS-richtlijn.

²⁰ Overweging 20 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2016/1075 van de Commissie.

²¹ Artikel 24, lid 2, van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2016/1075 van de Commissie.

²² Artikel 24, lid 1, van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2016/1075 van de Commissie.

Identificatie van een voorkeursafwikkelingsstrategie

53. Eind januari 2017 heeft de GAR afwikkelingsstrategieën ontwikkeld op grond van het feit dat mogelijke belemmeringen (die materieel konden zijn) ergens in de toekomst zullen worden aangepakt, wanneer ook de MREL-quota zijn vastgesteld.

54. We troffen geen voorkeursafwikkelingsstrategieën aan die ook rekening hielden met niet-geanticiperde ontwikkelingen op de korte termijn. Als er dus in de nabije toekomst afwikkelingsbesluiten nodig zijn, zullen die waarschijnlijk afwijken van de plannen.

55. Volgens het gemeenschappelijk rulebook moet een beschrijving worden gegeven van alle eventuele alternatieven voor de voorkeursafwikkelingsstrategie die worden overwogen in omstandigheden waarin de voorkeursstrategie niet kan worden uitgevoerd²³. We constateerden dat de grote meerderheid van hoofdstukken in de steekproef geen alternatieven voor de voorkeursstrategie behandelden.

56. Volgens het gemeenschappelijk rulebook moet in het hoofdstuk over de afwikkelingsstrategie een raming worden gegeven van het tijdschema voor de uitvoering van elk materieel aspect van het plan²⁴. Geen enkel hoofdstuk uit de steekproef vermeldde echter een dergelijk tijdschema.

Identificatie van afwikkelingsinstrumenten en -bevoegdheden

57. In de overgrote meerderheid van de plannen wordt gekozen voor de open bank bail-in als afwikkelingsinstrument. Volgens dit scenario sluit de bank idealiter op een vrijdag om de volgende maandag weer open te gaan en heeft de bail-in als afwikkelingsmaatregel tijdens het weekend plaatsgevonden.

58. Sommige afwikkelingsplannen geven aan dat de IT-systemen van banken problemen zouden ondervinden bij het tijdig verstrekken van de nodige gegevens voor de bail-in.

²³ Overweging 22 en artikel 22, lid 2, onder e), van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2016/1075 van de Commissie.

²⁴ Artikel 22, lid 2, onder d), van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2016/1075 van de Commissie.

59. Bij een intern GAR-onderzoek werd een aantal operationele kwesties in verband met het bail-in-instrument onderzocht. Bij dit onderzoek wordt geconstateerd dat er in dit verband verdere werkzaamheden nodig zijn, met name over het verwachte tijdschema en de praktische vereisten voor het cascaderen van afschrijvingen en conversies. Volgens het tijdschema van de GAR zal hij pas in het vierde kwartaal van 2017 interne richtsnoeren verstrekken over de toepassing van bail-in, hoewel de overgrote meerderheid van de afwikkelingsplannen reeds voorziet in het gebruik van dit instrument.

60. De bail-in van deposito's en obligaties binnen 48 uur zou de meeste banken voor een immense technische uitdaging stellen, gezien de complexiteit van hun beheers- en IT-systemen. Voordat een bail-inplan kan worden uitgevoerd, moeten de beheerssystemen kunnen berekenen welk bedrag er voor bail-in beschikbaar is. De huidige praktijk van de GAR bestaat erin dat van de banken niet wordt verlangd dat zij het mogelijke gebruik van het bail-in-instrument toetsen om de werkbaarheid ervan aan te tonen.

61. Naar onze mening zal het verliesabsorberend vermogen van een bank worden overschat indien dit verplichtingen omvat waarvoor binnen het door de afwikkelingsstrategie bepaalde tijdschema geen bail-in mogelijk is.

62. De Commissie heeft onlangs voorgesteld om een EU-breed moratoriuminstrument in te voeren dat bijvoorbeeld kan worden gebruikt om de betalingsverplichtingen van een bank maximaal vijf werkdagen op te schorten. Volgens het voorstel zou de toezichthouder weliswaar de afwikkelingsautoriteit moeten raadplegen, maar zou laatstgenoemde zelf niet de bevoegdheid hebben om het instrument te activeren²⁵. De mogelijkheid dat de afwikkelingsautoriteiten zelf een moratoriuminstrument zouden kunnen gebruiken, zou (niet in het minst de betrokken bank) flexibiliteit bieden bij de voorbereiding van een bail-in.

²⁵ Artikel 29 bis van het voorstel van de Commissie tot wijziging van de BHA-richtlijn <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM:2016:0852:FIN>

63. Volgens het gemeenschappelijk rulebook moet de afdwingbaarheid van de afwikkelingsinstrumenten worden beoordeeld²⁶. We troffen deze informatie nergens in de steekproef van afwikkelingsplannen aan.

64. Volgens het gemeenschappelijk rulebook moet de GAR de afwikkelingsbevoegdheden vermelden die hij voornemens is te gebruiken in afwikkelingsplannen²⁷. In geen van de plannen in de steekproef troffen we echter een dergelijke vermelding aan. Deze bevoegdheden kunnen bijvoorbeeld verlenging van looptijden betreffen of beëindiging van specifieke overeenkomsten, in plaats van een algemene maatregel zoals een moratorium. De bevoegdheden worden vermeld in het model voor de afwikkelingsregeling. Om echter te kunnen bepalen welke maatregel moet worden toegepast, is het noodzakelijk om de soorten verplichtingen waarop de bevoegdheden zouden worden toegepast, te analyseren en te begrijpen, en in de afwikkelingsplannen in de steekproef was dergelijke gedetailleerde informatie niet te vinden.

Beoordeling van de haalbaarheid en geloofwaardigheid van de afwikkelingsstrategie die de voorkeur krijgt

65. We troffen in geen enkel hoofdstuk van de steekproef een beoordeling van de haalbaarheid van de gekozen afwikkelingsstrategieën aan. Bijgevolg werd in de plannen niet geconstateerd of de voorkeursafwikkelingsstrategie doeltreffend en tijdig zou kunnen worden toegepast, zoals vereist door het gemeenschappelijk rulebook²⁸.

66. De afwikkelingsautoriteiten moeten ook de geloofwaardigheid van een strategie beoordelen. Dit houdt in dat ze de waarschijnlijke gevolgen van de afwikkeling voor het financiële stelsel en de reële economie in aanmerking moeten nemen. Ook deze beoordeling ontbrak in de steekproef van plannen. De GAR heeft de mogelijke gevolgen van de

²⁶ Artikel 25, lid 3, onder a) en e), van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2016/1075 van de Commissie.

²⁷ Artikel 10, lid 7, van de BHA-richtlijn.

²⁸ De artikelen 26-31 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2016/1075 van de Commissie.

geselecteerde afwikkelingsinstrumenten (met name het bail-in-instrument) niet beoordeeld. De GAR is evenmin nagegaan welke gevolgen deze instrumenten zouden hebben voor andere financiële instellingen, kmo's en kleine beleggers²⁹.

Waardering in het kader van de afwikkeling

67. Het gemeenschappelijk rulebook vereist een beschrijving van de informatie die noodzakelijk is voor de tenuitvoerlegging van de afwikkelingsstrategie³⁰. Een belangrijk onderdeel hiervan is het verstrekken van informatie over de waardering van de bank ten behoeve van de afwikkeling; dit is een zeer complexe en tijdrovende procedure. In geen van de plannen in de steekproef vonden we verklaringen in dit verband. Daaruit volgt dat de GAR niet in staat was om, zoals vereist, na te gaan in hoeverre het haalbaar was dergelijke informatie te verstrekken³¹.

Financiële en operationele continuïteit

68. In het gemeenschappelijk rulebook is bepaald dat afwikkelingsplannen een analyse moeten omvatten van de financieringsvereisten die nodig zijn voor de uitvoering van de afwikkelingsstrategie. De door ons onderzochte plannen hielden het in het hoofdstuk over financiële continuïteit echter slechts bij algemene verklaringen over financiering. Het ontbrak aan informatie over de middelen om bijkantoren en dochterondernemingen in niet-deelnemende lidstaten te financieren tijdens de afwikkeling³².

69. In de plannen ontbrak ook informatie over de afdwingbaarheid van overeenkomsten inzake dienstverleningsniveau (SLA) bij een afwikkeling. Wanneer de kritieke functies van elkaar gescheiden zijn, is niet duidelijk of SLA's nog afdwingbaar blijven. Veel plannen

²⁹ Artikel 32 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2016/1075 van de Commissie.

³⁰ Artikel 22, lid 3, onder a), van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2016/1075 van de Commissie.

³¹ Artikel 29, lid 3, van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2016/1075 van de Commissie.

³² Artikel 22, lid 5, en lid 2, onder d), van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2016/1075 van de Commissie.

maakten geen melding van noodregelingen, met name in verband met betalings- en afwikkelingssystemen.

Beoordeling van de afwikkelbaarheid

70. Een bank wordt geacht afwikkelbaar te zijn indien het haalbaar en geloofwaardig is dat zij ofwel volgens de normale insolventieprocedures wordt geliquideerd, ofwel wordt afgewikkeld door afwikkelingsmaatregelen toe te passen.

71. In geen van de documenten uit de steekproef concludeerde de GAR categorisch of de bank daadwerkelijk kon worden afgewikkeld. Sommige hoofdstukken bevatten weliswaar een beknopte samenvatting van de beoordeling van de afwikkelbaarheid, maar in de meeste hoofdstukken bleef de samenvatting beperkt tot enkele van de vastgestelde mogelijke belemmeringen.

72. Volgens de GAM-verordening moet de GAR de EBA tijdig in kennis stellen indien een bank niet afwikkelbaar wordt geacht. Tot en met juli 2017 heeft de GAR de EBA geen kennisgevingen in die zin toegezonden.

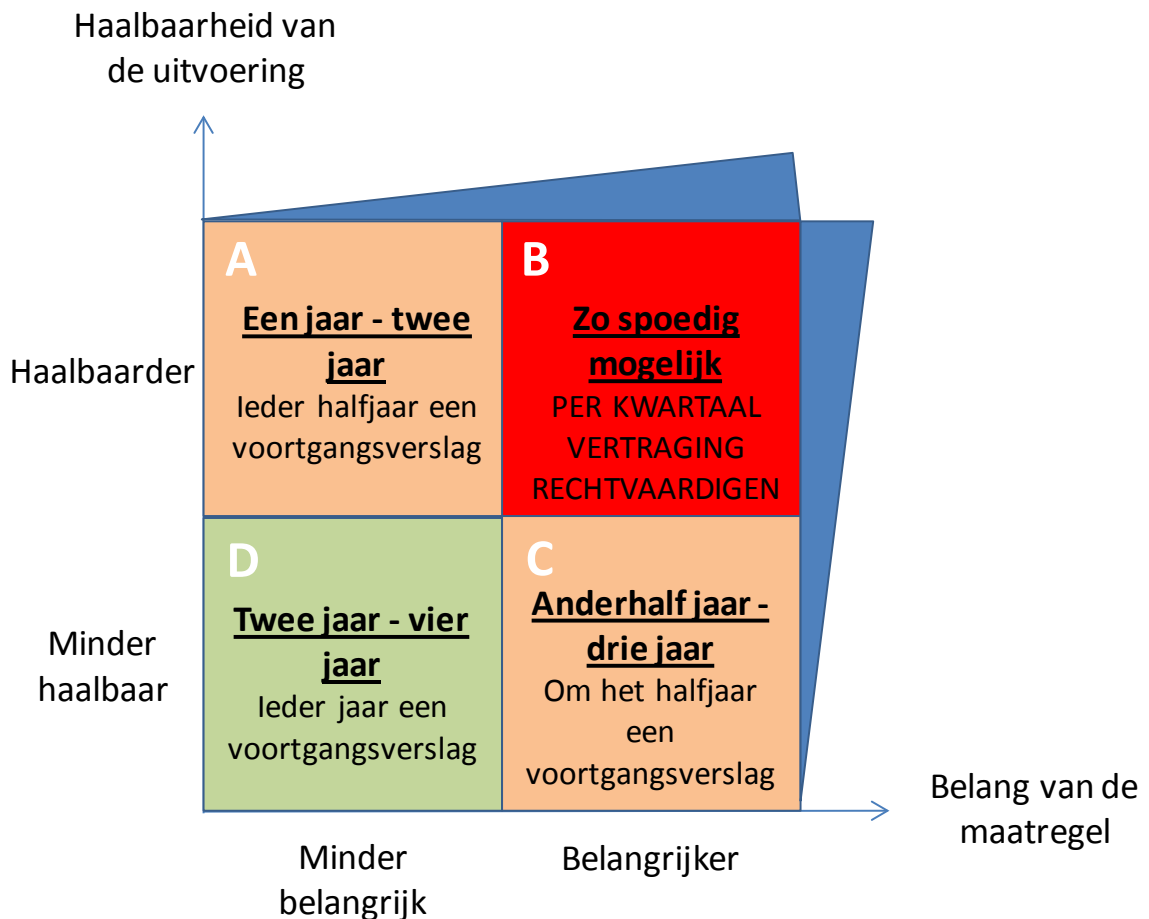
Materiële belemmeringen

73. Volgens het gemeenschappelijk rulebook moet de GAR materiële belemmeringen voor afwikkeling aanwijzen en aanpakken. Daarbij moeten deze belemmeringen in ten minste de volgende categorieën worden ingedeeld: a) structuur en werking; b) financiële middelen; c) informatie; d) grensoverschrijdende aspecten; e) kwesties van juridische aard. Ondanks deze wettelijke verplichting is er nog geen begin gemaakt met de behandeling van materiële belemmeringen. In zijn plannen in fase twee is de GAR niet verder gegaan dan de aanwijzing van mogelijke belemmeringen.

74. Volgens de GAR zal het volledige proces om materiële belemmeringen vast te stellen, met inbegrip van de raadpleging van de bevoegde autoriteiten en gezamenlijke besluiten van afwikkelingscolleges, ongeveer een jaar in beslag nemen en zal dit proces nu naar verwachting pas in 2018 van start gaan.

75. **Figuur 5** komt uit de handleiding voor afwikkelingsplanning en geeft de verwachte tijdsspanne voor het wegnemen van belemmeringen weer, afhankelijk van de haalbaarheid van de uitvoering en het belang van de maatregel.

Figuur 5 - Tijdsspanne voor het wegnemen van belemmeringen



Bron: GAR.

76. Zoals vermeld in **paragraaf 28** zullen er aan het eind van het eerste kwartaal van 2018 naar verwachting slechts 65 plannen in fase drie beschikbaar zijn. Aangenomen dat de afwikkelingsplannen medio 2019 fase vier hebben bereikt, zouden de banken tot medio 2022 de tijd hebben om alle materiële belemmeringen weg te nemen.

Minimumvereiste voor het eigen vermogen en de in aanmerking komende passiva (MREL)

77. Een van de belangrijkste onderdelen van een afwikkelingsplan is de vaststelling van het minimumvereiste voor het eigen vermogen en de in aanmerking komende passiva (MREL).

Dit is een berekening van het minimumbedrag aan eigen middelen en passiva (onder meer deposito's) dat een bank moet aanhouden voor conversie of afschrijving bij een bail-in. De GAR heeft tot dusver noch op geconsolideerd niveau, noch op het niveau van afzonderlijke entiteiten MREL-streefcijfers vastgesteld.

78. Tijdens in 2016 georganiseerde workshops werden indicatieve, niet-bindende MREL-quota, berekend op geconsolideerd niveau, informeel besproken met banken, maar ze werden niet meegedeeld aan de afwikkelingscolleges. Bankspecifieke factoren, zoals de uitsluiting van bepaalde passiva van een bail-in, materiële belemmeringen en vereisten naar aanleiding van het toetsings- en evaluatieproces door de toezichthouder (SREP) werden tot dusver niet in aanmerking genomen.

79. Aangezien er nog geen MREL-vereisten zijn vastgesteld, is er geen monitoring van feitelijke MREL-quota.

Samenvattingen

80. De GAR moet in alle afwikkelingsplannen een samenvatting opnemen waarin alle punten waarnaar in het wettelijk kader wordt verwezen, zijn opgenomen³³. De informatie in de samenvattingen die we onderzochten, voldoet bij lange na niet aan dit vereiste. De ontbrekende elementen worden opgesomd in ***bijlage III***.

Mededeling van afwikkelingsplannen

81. De GAR moet alle belangrijke onderdelen van afwikkelingsplannen mededelen aan de betrokken banken. Tot dusver hebben de banken slechts beperkte indicatieve informatie ontvangen, zoals MREL-berekeningen op groepsniveau of mogelijke belemmeringen. Volgens de GAM-verordening moet de GAR ook rekening houden met feedback van de banken. De door ons onderzochte afwikkelingsplannen bevatten echter geen opmerkingen van de betrokken banken.

³³ Artikel 22, lid 1, van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2016/1075 van de Commissie.

82. De GAR voert aan dat de verschillende onderdelen van het gemeenschappelijk rulebook de kwestie van mededeling onbedoeld op verschillende manieren behandelen. De GAM-verordening³⁴ verwijst naar belangrijke elementen van een afwikkelingsplan, terwijl volgens de BHA-richtlijn³⁵ en de gedelegeerde verordening van de Commissie³⁶ alleen de samenvatting openbaar moet worden gemaakt.

Beperkte naleving van het rulebook

83. We kunnen onze opmerkingen in de **paragrafen 37-82** als volgt samenvatten: de plannen in de steekproef voldoen niet aan het gemeenschappelijk rulebook. De mate van naleving verbetert als we rekening houden met de in **paragraaf 36** vermelde achtergrondinformatie, hoewel we daarbij moeten opmerken dat deze achtergrondinformatie niet voor alle banken is verzameld.

De richtsnoeren voor de afwikkelingsplanning moeten worden verbeterd

84. We hebben het systeem van handleidingen en procedures voor afwikkelingsplanning van de GAR zelf gecontroleerd en hebben geconstateerd dat de basisrichtsnoeren bestaan, maar dat er meer werk nodig is.

Actualisering en verbeteringen nodig voor handleidingen en modellen

85. Passende procedures, handleidingen en richtsnoeren zijn noodzakelijk om een correcte en consistente aanpak van de afwikkelingsplanning door de vele actoren tijdens het proces te garanderen. De GAR heeft passende regelingen getroffen om dit proces aan te sturen door met ondersteuning van de NAA's een handleiding voor afwikkelingsplanning op te stellen. De GAR is momenteel ook een aantal interne en externe beleidsdocumenten aan het uitwerken.

³⁴ Artikel 8, lid 6, van de GAM-verordening.

³⁵ Artikel 10, lid 1, van de BHA-richtlijn.

³⁶ Artikel 72 van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2016/1075 van de Commissie.

86. Het is de bedoeling dat de handleiding voor afwikkelingsplanning een consistente aanpak van de afwikkelingsplanning bij zowel de GAR als de NAA's zal bevorderen. De GAR heeft deze handleiding in maart 2016 goedgekeurd in de vorm van een intern ontwerpdocument. Sindsdien moeten de interne afwikkelingsteams deze handleiding gebruiken bij de opstelling van afwikkelingsplannen. De handleiding voor afwikkelingsplanning werd gedurende één jaar bevroren (d.w.z. ze werd binnen die periode niet geactualiseerd) zodat bij de interne afwikkelingsteams feedback kon worden verzameld over hun eerste ervaringen met het gebruik ervan.

87. Bovendien heeft de GAR rapportagemodellen³⁷ ontwikkeld of is hij voornemens deze te ontwikkelen om ervoor te zorgen dat de GAR alle nodige informatie van banken ontvangt in een standaardformaat voor zijn afwikkelingsplanning en besluitvorming. Deze modellen vormen een aanvulling op de informatie die reeds wordt verstrekt via de modellen van de ECB en de EBA³⁸. In specifieke gevallen kan de GAR een bank ook rechtstreeks om informatie verzoeken.

88. De handleiding voor de afwikkelingsplanning moet verder worden ontwikkeld om de hieronder uiteengezette redenen. De GAR heeft een geplande actualisering echter al tweemaal uitgesteld, eerst tot eind 2017 en vervolgens tot het tweede kwartaal van 2018.

89. De eerste reden voor de actualisering van de handleiding voor de afwikkelingsplanning is de opname van beleidsrichtsnoeren betreffende een aantal specifieke vraagstukken. Zoals het gemeenschappelijk rulebook vereist, behandelt de afwikkelingsplanning bijvoorbeeld de vaststelling van materiële belemmeringen, maar hoeven deze niet te worden behandeld in afwikkelingsplannen die zich in fase twee bevinden.

90. Ten tweede maakt de handleiding voor afwikkelingsplanning geen melding van bepaalde belangrijke wetgevingsbepalingen. Zo vereist de gedelegeerde verordening van de

³⁷ De GAR-modellen betreffen gegevens over de passiva, kritieke functies, de structuur van de financiële markten en kernbedrijfsonderdelen (in ontwikkeling).

³⁸ Uitvoeringsverordening (EU) 2016/1066 van de Commissie.

Commissie³⁹ weliswaar dat afwikkelingsplannen een samenvatting bevatten, maar verwijst de handleiding voor afwikkelingsplanning niet naar dit vereiste. Ook vereist de handleiding voor afwikkelingsplanning een beoordeling van de afwikkelbaarheid, maar komt een dergelijke verklaring in het model voor die samenvatting niet aan de orde. Daarnaast vermelden noch het hoofdstuk over de samenvatting, noch dat over de beoordeling van de afwikkelbaarheid het vereiste dat de EBA in kennis moet worden gesteld als een bank niet afwikkelbaar wordt geacht⁴⁰.

91. Ten derde moet de handleiding voor afwikkelingsplanning worden geactualiseerd om rekening te houden met het beleidsbesluit van september 2016 waarin wordt besloten om niet langer alomvattende afwikkelingsplannen op te stellen, maar in plaats daarvan beknopte versies van ongeveer 40 bladzijden te schrijven (zie **paragraaf 30**). Tot dusver zijn er echter nog geen richtsnoeren verstrekt over de inhoud van die beknopte afwikkelingsplannen. Deze wijziging in de aanpak van de afwikkelingsplanning voltrok zich toen er reeds veel TAP's en plannen in fase twee waren of nog werden opgesteld op basis van een grondige analyse. In een door ons uitgevoerde enquête antwoordden sommige NAA's dat ze verplicht waren kostbare middelen te spenderen aan het opnieuw opstellen van afwikkelingsplannen.

92. Het gemeenschappelijk rulebook⁴¹ staat toe dat voor bepaalde banken vereenvoudigde verplichtingen worden toegepast⁴² in het kader van de afwikkelingsplanning. Tot en met mei 2017 had de GAR deze mogelijkheid voor geen enkele bank onder zijn bevoegdheid gebruikt⁴³, en de handleiding voor afwikkelingsplanning vermeldt niets over de inhoud van

³⁹ Artikel 22, leden 2 tot en met 8, van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2016/1075 van de Commissie.

⁴⁰ Artikel 10, leden 4 en 5, van de GAM-verordening.

⁴¹ Artikel 4 van de BHA-richtlijn.

⁴² EBA-richtsnoer 2015/2016.

⁴³ Volgens artikel 4, lid 10, van de BHA-richtlijn kan de GAR vereenvoudigde verplichtingen alleen toepassen op minder belangrijke banken. Wat minder belangrijke banken onder de

vereenvoudigde afwikkelingsplannen en de bijbehorende voorwaarden om ervoor in aanmerking te komen⁴⁴. De helft van de NAA's in onze enquête bevestigde het gebrek aan richtsnoeren van de GAR in dit verband. Tijdens de controle verstrekten de GAR ons geen enkele beleidsnota over dat onderwerp.

93. Er is niet alleen ruimte voor verbetering van de handleiding voor afwikkelingsplanning, maar ook van de door de GAR ontwikkelde rapportagemodellen. Deze hadden onder meer tot doel informatie te verkrijgen die niet beschikbaar was bij andere bronnen en op die manier dubbel werk voor de banken te voorkomen. Er zijn geen verbanden tussen de GAR- en EBA-modellen, maar toch wordt in beide om bepaalde parallelle informatie gevraagd. Zo wordt in de overgrote meerderheid van de gevallen in het model voor passivagegevens (MPG) van de GAR en het model voor de passivastructuur van de EBA⁴⁵ soortgelijke informatie over afgeleide instrumenten gevraagd. Om te voorkomen dat banken met gegevensaanvragen werden overspoeld waarbij sprake is van overlappings, stond de GAR banken voor 2017 enkel toe gegevens te verstrekken in het GAR-model. Dit illustreert de complexiteit van het opgezette systeem.

Beleidsnota's

94. Om samenhang in de toepassing van de bestaande wetgeving en een geharmoniseerde methodologie voor alle afwikkelingsplannen te waarborgen, heeft de GAR een uitvoerig werkprogramma opgesteld, met een aantal beleidsnota's die in 2017 en in de eerste helft van 2018 moeten worden opgesteld. Aangezien deze beleidsrichtsnoeren over belangrijke onderwerpen nog in de maak zijn, zal het moeilijk zijn om ze op te nemen in de afwikkelingsplannen van 2017.

bevoegdheid van NAA's betreft, bleek uit de enquête dat er vereenvoudigde verplichtingen waren gepland voor 2 400 minder belangrijke banken.

⁴⁴ De EBA heeft over die ontvankelijkheidscriteria een discussienota gepubliceerd. Daarin wordt uitgelegd wanneer een bank in aanmerking komt voor de toepassing van de vereenvoudigde verplichtingen. De EBA zal een definitieve regelgevende technische norm publiceren na de overlegtermijn (8.8.2017).

⁴⁵ Bijlage i) bij het MPG-model en bijlage V bij het EBA-model.

95. Het interne tijdschema voor de opstelling van beleidsnota's in 2017 werd in juli 2017 herzien; dit leverde vertraging op voor de afronding van verschillende nota's. Aangezien de eenheid die voor deze opdracht verantwoordelijk is momenteel kampt met een ernstig personeelstekort (zie **paragraaf 109**), lijken de huidige streefdata voor voltooiing ook problematisch.
96. Op verschillende punten in de enquête vermeldde NAA's dat de GAR meer nadruk moet leggen op de aanwijzing van beste praktijken en de verstrekking van eenvormige richtsnoeren voor afwikkelingsplanning.
97. Volgens het gemeenschappelijk rulebook⁴⁶ moet in afwikkelingsplannen rekening worden gehouden met relevante scenario's, met inbegrip van de mogelijkheid dat het falen idiosyncratisch (bankspecifiek) is, of plaatsvindt in een tijd van bredere financiële instabiliteit of systeembrede gebeurtenissen. In één GAR-beleidsnota wordt echter gevraagd om afwikkelingsplannen uitsluitend te baseren op het idiosyncratische scenario, waarbij de andere scenario's worden gebruikt om de geloofwaardigheid en haalbaarheid van de voorkeursafwikkelingsstrategie te toetsen. In de steekproef van afwikkelingsplannen troffen we geen bewijzen aan dat dergelijke toetsingen werden verricht. Evenmin waren er beschrijvingen te vinden van de scenario's die voor de plannen in de steekproef werden verondersteld.
98. De eigen interne analyse van afwikkelingsplannen door de GAR toont aan dat daarin relevante scenario's niet voldoende in acht werden genomen. De GAR heeft verklaard dat verdere richtsnoeren voor het consistent vaststellen van het te gebruiken scenario nodig zijn.
99. Een ander gebrek aan consistente methodologie kwam naar voren in de eigen horizontale analyse door de GAR van de eerste golf van afwikkelingsplannen (die welke in 2016 werden opgesteld). In de analyse werd geconstateerd dat uiteenlopende interpretaties van de bestaande wetgeving en het gebrek aan een geharmoniseerde methodologie hadden

⁴⁶ Artikel 8, lid 6, van de GAM-verordening en artikel 10, lid 3, van de BHA-richtlijn.

geleid tot onsamenhangendheid tussen de plannen en een ontoereikende mate van detail. Sommige interne afwikkelingsteams voerden bijvoorbeeld beoordelingen per bedrijfsonderdeel uit, niet per rechtspersoon. In verschillende plannen werden private banking of diensten in verband met vermogensbeheer als kritieke functies beschouwd, terwijl andere plannen, in vergelijkbare omstandigheden, deze functies niet kritiek achtten.

Beleid inzake materiële belemmeringen en MREL

100. Twee andere beleidsbesluiten van de GAR zijn van invloed op de conformiteit van afwikkelingsplannen met het wettelijk kader. Ten eerste moeten volgens het gemeenschappelijk rulebook in de afwikkelingsplannen materiële belemmeringen worden vastgesteld⁴⁷. Hierbij is sprake van een raadplegingproces dat middelen vergt, ongeveer één jaar in beslag neemt en moet leiden tot vervolgmaatregelen van de GAR om de vastgestelde belemmeringen weg te nemen. De GAR heeft een intern beleidsbesluit genomen om dit proces op te starten in 2018. Tot die tijd (zie de **paragrafen 73 en 74**) zal de GAR alleen mogelijke belemmeringen vaststellen waarvoor hij geen formele actie zal ondernemen omdat ze niet “materieel” worden geacht. Naar ons oordeel voldoet dit interimbeleid niet aan de wettelijke voorschriften.

101. Ten tweede is er geen definitief GAR-beleid inzake de berekening van het MREL. De GAR heeft een voorlopige aanpak gepubliceerd die hij in 2016 heeft gebruikt⁴⁸ en die berustte op “informatieve” MREL-streefcijfers (zie **paragraaf 78**). Een definitieve beleidsnota inzake het MREL, met het oog op de vaststelling van bindende streefcijfers, is pas gepland voor eind 2017. Uit onze enquête bleek dat NAA's er bijzonder belang aan hechten dat de GAR vorderingen maakt met deze beleidsnota evenals met de nota over materiële belemmeringen. Het is belangrijk dat op deze punten vooruitgang wordt geboekt om ervoor te zorgen dat de plannen overeenstemmen met het gemeenschappelijk rulebook en dat de banken voldoende capaciteit hebben om verliezen op te vangen.

⁴⁷ Artikel 10, lid 7, van de GAM-verordening en artikel 17, lid 1, van de BHA-richtlijn.

⁴⁸ <https://srb.europa.eu/en/node/201>

Managementcontroles en kwaliteitsborging

102. De GAR gaf ons slechts een algemene beschrijving van zijn kaders voor interne controle en kwaliteitsborging. De meeste bevindingen in dit verslag (zie de ***paragrafen 37-82***) wijzen op tekortkomingen in deze managementcontroles. Dit wordt bevestigd door de eigen horizontale exercitie van de GAR, die verschillende kwalitatieve tekortkomingen in afwikkelingsplannen aan het licht bracht.

De GAR kampt met een ernstig personeelstekort

103. Bij de controle werden kwesties in verband met personele middelen vanaf de oprichting van de GAR bekeken en werd een gebrek aan prioritering geconstateerd in de aanwervingen die nodig waren in de opstartfase.

Voortdurend onder de streefcijfers voor het personeelsbestand

104. De Commissie raamde de personeelsbehoefte van de GAR oorspronkelijk op 309 voltijdequivalenten (vte's)⁴⁹. Dit cijfer was deels afkomstig van een vergelijking met de Amerikaanse *Federal Deposit Insurance Corporation* (Federale Dienst voor Depositoverzekering), die een soortgelijk takenpakket heeft op het gebied van afwikkeling. Het plan bestond er oorspronkelijk in dat de GAR dit aantal tegen eind 2015 zou bereiken. In september 2016 bekeek de GAR zijn personeelsbehoeften opnieuw en hij verhoogde daarbij de oorspronkelijke raming tot 350 vte's, een aantal dat tegen 2017 moest zijn bereikt. Het ontwerp van de meerjarige begroting voor 2018-2020 voorziet in een verdere toename tot 410 vte's tegen eind 2019, d.w.z. 33 % meer dan de oorspronkelijke raming.

105. Van meet af aan liggen de feitelijke personeelsaantallen consistent onder dat streefcijfer. De eerste aanwervingscampagnes werden door de Commissie georganiseerd. Toen de GAR in maart 2015 de volledige verantwoordelijkheid voor aanwerving overnam, waren er 35 personeelsleden. Dit aantal was eind 2015 gegroeid tot 101 en eind 2016 tot 171 personeelsleden.

⁴⁹ COM(2013) 520 final van 10 juli 2013. Dit cijfer omvat geen gedetacheerde nationale deskundigen of stagiairs.

106. Vooral bij de aanwerving van afwikkelings- en beleidsdeskundigen is de toestand bijzonder ernstig. De behoefte aan dergelijke medewerkers werd in 2015 en 2016 onderschat. Ook is er een kritiek tekort aan IT- en secretariaatsmedewerkers.

107. Personeelstekorten in de directoraten voor afwikkelingsplanning hebben het afwikkelingsplanningsproces ingrijpend verstoord. Ze zijn vooral van invloed geweest op de werkbelasting van de coördinatoren van interne afwikkelingsteams, waarvan de meeste verantwoordelijk zijn voor meer dan tien banken. De taken van de GAR krachtens de wetgeving, zoals de verantwoordelijkheid voor de afwikkelingsplanning van minder belangrijke grensoverschrijdende banken, hebben de reeds schaarse middelen nog verder onder druk gezet.

108. De oprichtingsplannen van de GAR vermelden zijn personeelsbehoefte in globale aantallen en volgens de gewenste status en rang. De GAR heeft bepaald hoeveel personeelsleden hij nodig heeft voor de werkzaamheden op grond van de omvang van een bankgroep. De expertise en andere vaardigheden die nodig zijn voor de afzonderlijke afwikkelingsplanningsdirectoraten en -eenheden heeft hij echter niet beoordeeld. Sommige directoraten beschikken niet over (voldoende) specifieke deskundigen (bijvoorbeeld waarderingdeskundigen) en personeelsleden met de relevante taalvaardigheden. Sommige eenheden beschikken voornamelijk over minder ervaren personeel.

109. Door een tekort aan personeel zijn belangrijke werkzaamheden inzake beleid en richtsnoeren niet afgerond. Eind maart 2017 beschikte het directoraat dat verantwoordelijk is voor afwikkelingsstrategieën, -processen en -methodologie slechts over een derde van het geplande aantal personeelsleden. Om dit tekort deels te compenseren, hebben de afwikkelingsplanningsdirectoraten een groot deel van hun tijd besteed aan beleidswerkzaamheden en andere onderwerpen dan afwikkeling (25 % in 2016) in plaats van aan hun kerntaken.

110. Een groot personeelsverloop heeft geleid tot personeelstekorten in de IT-eenheid, waar ook een passend IT-systeem ontbreekt. Deze eenheid kan daarom het afwikkelingsplanningsproces niet doelmatig ondersteunen. De invoering van een beter IT-

systeem voor afwikkelingsplanning moet deel uitmaken van de IT-strategie die momenteel wordt ontwikkeld.

111. De personeelstekorten in de GAR hebben geleid tot een hoog percentage overwerk, namelijk ongeveer 15 000 uur of 6 % van de totale werktijd tijdens de eerste tien maanden van 2016.

112. In Europa is de afwikkeling van banken een gebied in volle ontwikkeling. Daarom is het beroep van afwikkelingsdeskundige nog vrij nieuw. In die omstandigheden moeten de meeste personeelsleden die voor afwikkelingsplanningsfuncties worden aangeworven kennis verwerven tijdens het uitvoeren van hun functie. Bovendien moest de GAR de afgelopen twee tot drie jaar sterk concurreren met andere EU-instanties (de Commissie en de ECB) en met het bankwezen om gekwalificeerd personeel⁵⁰. Bijna 75 % van de NAA's in onze enquête verklaarden dat het ook moeilijk was om afwikkelingspersoneel aan te werven voor nationale functies.

113. De GAR heeft bevestigd dat de aanwerving problematisch is door de langdurige aanwervingsprocedures, het beperkte aantal geschikte kandidaten in een sterk concurrerende arbeidsmarkt en een tekort aan kandidaten die bereid zijn in het kader van tijdelijke contracten voor de GAR te werken.

114. De GAR heeft ons ook meegedeeld dat hij zijn streefcijfers voor de personeelsbezetting voor 2017 niet zal halen, zodat het moeilijk wordt om zijn wettelijk mandaat volledig te vervullen. Bovendien verwacht de GAR dat zelfs in 2020 het totale aantal personeelsleden dat voor de GAR beschikbaar zal zijn, niet afgestemd zal zijn op het aantal dat noodzakelijk wordt geacht voor de volledige nakoming van zijn verplichtingen.

⁵⁰ Zo nam de ECB volgens zijn jaarverslag uit 2015 over zijn toezichthoudende activiteiten 1 074 vte's in dienst: 769 voor werkterreinen in verband met banktoezicht en 305 voor gedeelde diensten. Uit het verslag van 2016 blijkt dat er nog 160 vte's extra werden goedgekeurd.

Onderbemande HR-functie heeft gevolgen voor aanwerving

115. Momenteel zijn aanwervingen vooral kritiek voor de GAR, in de eerste jaren, door de langdurige aanwervingsprocedures en de grote aantallen benodigd personeel. In zijn jaarverslag 2015 wees de GAR de oprichting van een doeltreffende HR-functie als een van de belangrijkste prioriteiten voor zijn opstartfase aan.

116. In maart 2015, toen de GAR de aanwervingen overnam van de Commissie, bestond zijn HR-team uit twee mensen, van wie er één zich bezighield met aanwervingen. Eind 2015 was het totaal aantal HR-medewerkers uitgegroeid tot zeven personen, van wie er slechts twee verantwoordelijk waren voor aanwervingen. In december 2016 beschikte het HR-team nog steeds over beperkte capaciteit: het team bestond uit zeven personeelsleden van wie slechts drie zich bezighielden met aanwervingen.

117. Het HR-team heeft slechts enkele kanalen gebruikt om vacatures bekend te maken, onder meer zijn eigen website voor aanwervingen en die van de EU, en sociale media, maar niet de gespecialiseerde financiële pers. Bovendien beschikt het niet over specifieke IT-instrumenten die zijn afgestemd op aanwerving en personeelsbeheer. Dit heeft geleid tot een fout in de controle van sollicitaties en inefficiënties in het bijhouden van personeelsdossiers.

118. Het opleidingsprogramma van de GAR, dat voor een deel openstaat voor NAA-personeel, is er vooral op gericht de medewerkers een beter inzicht bij te brengen in de basisgegevens van afwikkeling en hen meer bewust te maken van afwikkelingsgevallen die zich werkelijk hebben voorgedaan. Bepaalde opleidingsevenementen zijn voorbeelden van goede praktijken. Deze omvatten presentaties van casestudy's die er onder meer op gericht zijn een gemeenschappelijke afwikkelingscultuur te ontwikkelen, en seminars tijdens de lunch.

Het kader voor samenwerking met NAA's en de ECB moet worden verbeterd

119. Bij de controle werd gekeken naar de relatie tussen de GAR enerzijds en de NAA's en de ECB anderzijds, en werd geconstateerd dat er behoefte was aan betere informatie-uitwisseling en samenwerking.

Gebrek aan duidelijkheid bij de samenwerking met NAA's

120. De GAR moet binnen het GAM de coördinatie verzorgen en samenwerken met NAA's.

121. De GAR besloot interne afwikkelingsteams op te richten voor de afwikkeling van alle bankgroepen onder zijn bevoegdheid, waarbij zowel GAR- als NAA-medewerkers werden betrokken. De interne afwikkelingsteams worden altijd geleid door GAR-medewerkers. De GAR heeft in totaal 75 interne afwikkelingsteams opgericht; sommige daarvan zijn verantwoordelijk voor meer dan één groep.

122. De taakverdeling tussen de GAR en de NAA's is nog altijd onduidelijk. Eind 2016 richtte de GAR een taakgroep op die afspraken moest maken over de operationele werkverdeling. Volgens ons is het lastig de personeels- en begrotingsbehoeften in te schatten zolang er geen duidelijke taakverdeling is vastgesteld.

123. De GAM-verordening vermeldt niet in welke mate de GAR en NAA's precies betrokken moeten worden bij de interne afwikkelingsteams. Bijgevolg heeft de GAR geen zeggenschap over de samenstelling, anciënniteit, expertise of prestatiebeoordeling van de personeelsleden die door NAA's worden aangesteld in de interne afwikkelingsteams. De GAR kan alleen zijn mening geven over het minimumaantal personeelsleden dat nodig is voor een intern afwikkelingsteam en de mate waarin de NAA daaraan dient bij te dragen. De geplande cijfers voor 2017 geven een verhouding van 5:6 voor het personeel van GAR, respectievelijk NAA's. Ter vergelijking: de gemiddelde verhouding tussen ECB-personeel en dat van de nationale bevoegde autoriteit (NBA) in gemeenschappelijke toezichtteams is 1:3⁵¹.

124. De huidige personeelsbezetting in de interne afwikkelingsteams is ontoereikend voor de werkzaamheden die deze teams moeten verrichten. De GAR had tegen eind 2016 ongeveer 60 vte's toegewezen aan interne afwikkelingsteams. Volgens de plannen zal dit aantal eind 2017 zijn gegroeid tot 170 vte's, hoewel duidelijk is dat, tenzij de huidige taakverdeling

⁵¹ Paragraaf 110 van Speciaal verslag nr. 29/2016 van de ERK "Het gemeenschappelijk toezichtsmechanisme - een goede start maar verdere verbeteringen nodig" (<http://eca.europa.eu>).

verandert, een aanzienlijk deel van deze medewerkers nog steeds zal worden ingezet voor beleidswerkzaamheden en andere onderwerpen dan afwikkeling.

125. De streefcijfers inzake personeelsbezetting voor 2017 waren onrealistisch gezien de aanwervingsproblemen. In 2017 waren de NAA's van plan 155 vte's toe te wijzen aan interne afwikkelingsteams. Zodoende zou de gemiddelde personeelstoewijzing per bank eind 2017 voor de GAR op 0,9 vte, en voor de NAA's op 1,1 vte komen, dus in totaal slechts 2,0 vte's per bank. Gezien de omvang en complexiteit van veel banken en de vereiste mate van grondige planning lijkt dit cijfer laag.

126. De GAR is een belangrijke coördinator in het GAM en verstrekt niet alleen richtsnoeren aan NAA's, maar is ook verantwoordelijk voor de consistente toepassing van het wettelijk kader. Daartoe heeft de GAR de bevoegdheid gekregen om van de NAA's informatie op te vragen over de verrichting van hun taken. De monitoring van de werkzaamheden die de NAA's verrichten met betrekking tot minder belangrijke banken is ook belangrijk omdat de GAR onder bepaalde omstandigheden de rechtstreekse verantwoordelijkheid voor minder belangrijke banken kan overnemen. Tot en met mei 2017 had de GAR de mogelijkheid om zijn rechtstreekse bevoegdheid inzake minder belangrijke banken uit te oefenen nog niet gebruikt. Ook had de GAR nog geen functie vastgesteld voor het toezicht op de NAA's. Daardoor beschikt de GAR niet over informatie over de lopende werkzaamheden binnen de NAA's.

127. De GAR heeft echter wel een systeem voor vroegtijdige waarschuwing vastgesteld, waarbij de NAA's de GAR op de hoogte moeten brengen van minder belangrijke banken die tekenen van ernstige achteruitgang vertonen. Daarnaast verstrekt de ECB de GAR een lijst van minder belangrijke banken met een hoge prioriteit; in mei 2017 werden 93 banken als zodanig door het GTM aangemerkt⁵².

128. Teneinde de consistente toepassing van het wettelijk kader te waarborgen, mag de GAR ontwerpbesluiten van NAA's betreffende bijvoorbeeld afwikkelingsplannen beoordelen en

⁵² <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/hplsi.nl.html>

daar zo nodig opmerkingen bij maken. In 2016 ging de aandacht van de NAA's voornamelijk uit naar belangrijke banken en dus werden er zeer weinig afwikkelingsplannen voor minder belangrijke banken opgesteld. Tijdens de controle deelde de GAR ons echter mee dat de NAA's in de toekomst meer de nadruk gaan leggen op de planning voor minder belangrijke banken. In zijn werkprogramma voor 2017 kondigde de GAR aan dat hij zijn rol in het GAM verder zou ontwikkelen door de ontwerpafwikkelingsbesluiten van NAA's inzake minder belangrijke banken onder hun bevoegdheid te monitoren en te beoordelen. Hierdoor zou de werkbelasting van de GAR aanmerkelijk toenemen.

129. Kort na zijn oprichting organiseerde de GAR verschillende proeven rond een simulatie van een bankfaillissement, waarbij de ECB, de Commissie, de Raad en de relevante Britse en Amerikaanse autoriteiten betrokken waren. Er namen echter geen NAA's deel aan deze simulaties, die wel de besluitvorming maar niet het gehele afwikkelingsproces betroffen. Bovendien zijn er daarna geen verdere simulaties meer verricht, hoewel de organisatie van de GAR, waaronder zijn personele en IT-middelen, sindsdien aanmerkelijk is gewijzigd.

Tekortkomingen in het kader voor samenwerking met de ECB

130. De ECB moet, als rechtstreeks toezichthouder voor de meeste banken onder de bevoegdheid van de GAR, de GAR uitgebreide informatie over deze banken verstrekken.

131. De GAR en de ECB hebben een memorandum van overeenstemming (MoU) gesloten om hun onderlinge samenwerking te bevorderen. Het MoU is gebaseerd op de wettelijke verplichting tot samenwerking van beide partijen. Zoals de GAM-verordening vereist⁵³, hebben de GAR en de ECB het MoU op hun website bekendgemaakt, maar tot dusver zijn vier bijlagen nog niet openbaar gemaakt.

132. Volgens ons is het MoU met zijn bijlagen niet omvattend genoeg om ervoor te zorgen dat de GAR beschikt over alle gegevens die hij van de ECB nodig heeft om zijn taken tijdig en doelmatig uit te voeren. In verband met de voorbereiding van een afwikkeling wordt bepaalde informatie over liquiditeit en kapitaal die nuttig zou zijn voor de GAR niet

⁵³ Artikel 30, lid 7, van de GAM-verordening.

automatisch door de ECB gedeeld⁵⁴. In plaats daarvan moet de GAR speciale informatieaanvragen richten aan de ECB, hetgeen tijd en middelen kost. De controlebewijsstukken wijzen erop dat andere informatie, zoals resultaten van inspecties ter plaatse, slechts gedeeltelijk en niet altijd onmiddellijk door de ECB wordt gedeeld. SREP-beoordelingen worden niet uitgewisseld in de mate die wordt vereist door het gemeenschappelijk rulebook⁵⁵.

133. Bovendien zorgt het MoU er niet voor dat de GAR informatie zal ontvangen van de afdeling crisismanagement bij de ECB, iets wat ook zou helpen bij de afwikkelingsplanning. Zelfs algemene informatie, zoals een lijst van de banken die momenteel door die afdeling worden gemonitord, werd tot dusver niet formeel gedeeld.

134. Het MoU bepaalt dat de ECB en de GAR kunnen afspreken om deel te nemen aan elkaars inspecties ter plaatse. Tot dusver heeft de GAR nog geen inspecties ter plaatse verricht en evenmin deelgenomen aan die van de ECB.

135. De GAR is verantwoordelijk voor 15 minder belangrijke grensoverschrijdende banken die rechtstreeks onder het toezicht van de NBA's vallen en slechts indirect onder dat van de ECB. Deze incongruentie tussen de mandaten van de twee autoriteiten de GAR voor uitdagingen. Zo beschikt de ECB bijvoorbeeld over toezichtgegevens over alle banken in de eurozone waarvan zij een deel van de NBA's ontvangt. De ECB heeft de GAR echter geen toegang verleend tot de relevante informatie over de 15 minder belangrijke grensoverschrijdende banken. De GAR is daarom verplicht om aanvullende samenwerkingskaders op te zetten waarbij informatie-uitwisselingssystemen met 17 nationale toezichthouders betrokken zijn⁵⁶, en om de gegevensoverdracht met elk

⁵⁴ Deze informatie komt voort uit de processen voor de beoordeling van de toereikendheid van het interne kapitaal en van de interne liquiditeit die wordt verricht in het kader van het SREP.

⁵⁵ Artikel 4, lid 1, van Gedelegeerde Verordening nr. 2016/1450.

⁵⁶ De moeder- en dochtermaatschappijen van de 15 minder belangrijke grensoverschrijdende banken bevinden zich in 17 verschillende lidstaten.

daarvan afzonderlijk te organiseren. Dit dubbele werk neemt middelen van de GAR in beslag en is inefficiënt.

136. Het belangrijkste onderdeel van de samenwerking tussen de GAR en de ECB is crisismanagement. Zoals geschetst in de ***paragrafen 9-11***, zijn er drie fasen in de procedure voor de behandeling van een bank in moeilijkheden, onder meer vroegtijdige interventie.

137. Het gemeenschappelijk rulebook schrijft de vaststelling van een reeks triggers voor de activering van vroegtijdige-interventiemaatregelen voor⁵⁷. De EBA heeft een richtsnoer gegeven om het consistente gebruik van deze triggers te bevorderen. Ten eerste identificeert het richtsnoer triggers op basis van de SREP-score, die ten minste jaarlijks wordt geactualiseerd. De ECB maakt gebruik van deze trigger. Ten tweede geeft het richtsnoer aan dat vroegtijdige-interventiemaatregelen kunnen worden geactiveerd door gebeurtenissen van significant belang. De ECB verklaart ook van deze trigger gebruik te maken, die een discretionaire aanpak omvat. De derde aanpak die kan worden gevolgd is de aanwijzing van triggers op grond van belangrijke indicatoren. Dit zou voorzien in een kwantitatieve aanpak, maar die wordt momenteel niet toegepast door de ECB. Als een triggerwaarde wordt overschreden, moet door de toezichthouder worden beoordeeld of een vroegtijdige-interventiefase moet worden geactiveerd. In overeenstemming met de richtsnoeren van de EBA wordt een vroegtijdige interventie niet automatisch geactiveerd, maar overschrijdingen van de triggerwaarden, met inbegrip van redenen om een maatregel niet te nemen, moeten duidelijk door de toezichthouder worden gedocumenteerd. Zodra de ECB heeft besloten vroegtijdige-interventiemaatregelen toe te passen, moet zij de GAR van dit besluit in kennis stellen⁵⁸.

138. Een passende vroegtijdige-interventiefase zoals die vastgesteld is in het wettelijk kader is essentieel als de GAR op een crisis voorbereid moet zijn. De kennisgeving van vroegtijdige interventie stelt de GAR in staat om zijn afwikkelingsplan te actualiseren en een afwikkelingsregeling op te stellen op basis van de meest recente gegevens. De regels inzake

⁵⁷ Artikel 27, lid 1, van de BHA-richtlijn en EBA-richtsnoer GL/2015/03.

⁵⁸ Artikel 13, lid 1, van de GAM-verordening.

vroegtijdige interventie geven de GAR ook specifieke rechten, zoals de bevoegdheid om van de bank te verlangen dat deze met potentiële kopers contact opneemt⁵⁹. Een bank kan evenwel ook als “FOLTF” worden aangemerkt als zich geen vroegtijdige interventie heeft voorgedaan, en dit is in 2017 gebeurd.

139. Tijdens de vroegtijdige-interventiefase moeten de ECB en de GAR nauw samenwerken bij de monitoring van de bank en alle informatie delen die noodzakelijk is om het afwikkelingsplan te actualiseren en de afwikkeling voor te bereiden.

140. Van de ECB en de GAR wordt verwacht dat zij er zorg voor dragen dat alle maatregelen tijdens de vroegtijdige-interventiefase consistent zijn⁶⁰. Daartoe heeft de GAR een reeks procedurestappen ontworpen maar (in juli 2017) nog niet goedgekeurd. Momenteel bestaat er geen formeel kader en zijn er geen ex-ante richtsnoeren voor de behandeling van een bank in de aanloop naar een afwikkeling.

141. Zoals vermeld in **paragraaf 11**, kan de GAR onder bepaalde omstandigheden zijn eigen FOLTF-beoordeling verrichten⁶¹. De GAR heeft nog geen kader vastgesteld voor de beoordeling of een bank faalt of waarschijnlijk zal falen. Ter informatie: na afloop van onze controlewerkzaamheden ter plaatse had de GAR nog geen FOLTF-beoordeling verricht.

142. Het huidige wettelijk kader geeft de ECB de status van permanent waarnemer tijdens alle zittingen van de GAR. Deze status verleent het GTM het recht op toegang tot belangrijke informatie op een brede reeks beleidsterreinen. De GAR heeft echter niet dezelfde status tijdens de vergaderingen van de raad van toezicht van de ECB. De ECB kan de voorzitter van de GAR op bepaalde vergaderingen uitnodigen als waarnemer, maar is daartoe niet verplicht. Hoewel de ECB ons heeft verklaard dat de GAR-voorzitter in de praktijk wordt uitgenodigd voor vergaderingen waarin zaken worden besproken die onder de bevoegdheid van de GAR vallen, is de ECB daartoe niet verplicht. Daardoor is de GAR voor bepaalde

⁵⁹ Artikel 13, lid 3, van de GAM-verordening.

⁶⁰ Artikel 13, lid 5, van de GAM-verordening.

⁶¹ Artikel 18, lid 1, van de GAM-verordening.

informatie die hij nodig heeft om een afwikkeling voor te bereiden, afhankelijk van de welwillendheid van de ECB.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

143. Het ontwerpen en vaststellen van een afwikkelingskader voor banken in Europa is een ingewikkelde opgave geweest, aangezien banken niet gemakkelijk op ordelijke wijze kunnen worden afgewikkeld. Er was een nieuwe aanpak nodig omdat de afwikkeling van banken vóór de crisis niet behoorde tot de dagelijkse activiteiten van regulerende instanties en toezichthouders voor banken. De GAR bevindt zich nog in een vroege ontwikkelingsfase. De GAR moest vanuit het niets worden opgezet binnen een zeer krap tijdsbestek en dat vormde een zeer grote uitdaging voor het bestuur. De relevante wetgeving leverde een enorme agenda op van uit te voeren taken, maar voorzag nauwelijks in een gefaseerde aanpak daarvan. Alle door ons geconstateerde tekortkomingen moeten tegen deze achtergrond worden gezien.

144. Om verschillende redenen werd de GAR geconfronteerd met moeilijkheden bij de aanwerving van voldoende personeel met adequate vaardigheden. Bij de start in 2015 liep de GAR reeds achter op de streefcijfers voor het personeelsbestand. Inefficiënte aanwervingsprocedures voor een uitdagende taak, in combinatie met een sterk concurrerende arbeidsmarkt, droegen vervolgens bij aan het trage aanwervingstempo. Deze vertragingen bij de personele invulling hebben negatieve gevolgen gehad voor alle werkterreinen van de GAR (met name de afwikkelingsplannings- en beleidswerkzaamheden), ondanks de grote inzet en motivatie van het personeel.

145. Onze algemene conclusie is dat er, in dit relatief vroege stadium, tekortkomingen zijn in de voorbereiding van de GAR op zijn taken en dat een aantal maatregelen (zie hieronder) nodig is om het systeem te verbeteren.

Afwikkelingsplanning is werk in uitvoering

146. De GAR heeft nog geen afwikkelingsplanning afgerond voor de banken die onder zijn bevoegdheid vallen. Hoewel plannen volgens de aanpak van de GAR in verschillende fasen

worden opgesteld, heeft nog geen van die plannen de eindfase bereikt, en druist er veel in tegen het gemeenschappelijk rulebook (zie de **paragrafen 27 en 83**).

147. Probleemgebieden zijn onder meer de vaststelling van materiële belemmeringen en de MREL-quota. De GAR is nog niet zijn verplichting nagekomen om een datum vast te stellen waarop het eerste afwikkelingsplan voor elke bank moet zijn opgesteld (zie **paragraaf 29**).

148. Hoewel de GAR heel hard heeft gewerkt en zich volop heeft ingezet om ervoor te zorgen dat, ten minste, voorlopige versies van afwikkelingsplannen voor de meeste banken werden opgesteld, kunnen de plannen die hij tot dusver heeft goedgekeurd niet conform het gemeenschappelijk rulebook worden geacht. Dit probleem wordt weliswaar enigszins getemperd doordat voor een groot deel van de banken waarvoor plannen zijn voorbereid achtergrondinformatie beschikbaar is, maar er blijven nog belangrijke tekortkomingen bestaan op het vlak van de wettelijke vereisten.

149. Volgens de GAM-verordening moet de GAR de EBA tijdig in kennis stellen indien een bank niet afwikkelbaar wordt geacht (zie **paragraaf 72**). We vonden nergens in de steekproef van afwikkelingsplannen een expliciete verklaring van de GAR dat de bank daadwerkelijk kon worden afgewikkeld (zie **paragraaf 71**).

150. De afwikkelingsplannen omvatten geen beoordeling van de haalbaarheid van de geselecteerde afwikkelingsstrategieën (zie **paragraaf 65**). Bijgevolg werd in de door ons onderzochte plannen niet vastgesteld of de voorkeursafwikkelingsstrategie doeltreffend en tijdig zou kunnen worden toegepast, zoals vereist door het gemeenschappelijk rulebook. Er waren evenmin geloofwaardigheidsbeoordelingen van de geselecteerde strategie te vinden (zie **paragraaf 66**). Tot slot verlangt de GAR niet van banken dat zij de toepassing van het bail-in-instrument testen (zie **paragraaf 60**).

Aanbeveling 1

De GAR dient zijn afwikkelingsplanning voor de banken onder zijn bevoegdheid als volgt aan te vullen:

- a) een datum vaststellen voor de voltooiing van een volledig conform afwikkelingsplan voor elke bank onder zijn bevoegdheid, met behulp van een geprioriteerde aanpak die zorgt voor een hoog niveau van paraatheid voor de risicovollere banken, en met een actieplan voor tijdige uitvoering;
- b) een specifieke verklaring over de afwikkelbaarheid opnemen in alle afwikkelingsplannen, en de EBA onmiddellijk op de hoogte brengen indien de GAR een bank niet afwikkelbaar acht;
- c) in elk afwikkelingsplan de haalbaarheid en geloofwaardigheid van de geselecteerde afwikkelingsstrategie beoordelen, en daarbij rekening houden met de vraag of deze doeltreffend en tijdig kan worden toegepast. Om de geloofwaardigheid te beoordelen, dient de GAR onderzoek te verrichten naar de mogelijke gevolgen van de geselecteerde afwikkelingsinstrumenten voor andere financiële instellingen, kmo's en kleine beleggers. De GAR moet van banken verlangen dat zij tests verrichten die aantonen dat een bail-in van de verplichtingen daadwerkelijk mogelijk is binnen het door het afwikkelingsplan voorziene tijdsbestek.

Streefdatum voor de uitvoering van aanbeveling a): zo spoedig mogelijk,
maar uiterlijk juni 2018.

Streefdatum voor de uitvoering van de aanbevelingen b) en c): zo spoedig mogelijk,
maar uiterlijk eind 2018.

Het systeem van voorschriften voor de afwikkelingsplanning is nog niet volledig

151. De GAR heeft nog geen volledig systeem van voorschriften voor de afwikkelingsplanning vastgesteld. Er zijn met name nog onvoldoende of ontoereikende richtsnoeren op de volgende gebieden:

- a) Ondanks het feit dat de vaststelling van MREL en materiële belemmeringen belangrijk is, hebben de medewerkers van de GAR en de NAA's onvolledige of zelfs helemaal geen richtsnoeren ontvangen over de manier waarop dit moet gebeuren voor de banken onder hun bevoegdheid (zie **paragraaf 100**).

- b) De handleiding voor afwikkelingsplanning is niet geactualiseerd na belangrijke beleidswijzigingen en ontwikkelingen in de wetgeving; in de huidige versie verstrekt zij enkel beperkte en niet-bindende richtsnoeren voor NAA's (zie **paragraaf 88**).
- c) De beleidsnota over de toegepaste scenario's beantwoordt niet aan de vereisten van de BHA-richtlijn (zie **paragraaf 97**).

Aanbeveling 2

De GAR moet zijn systeem van voorschriften voor de afwikkelingsplanning voltooien. Hij moet met name:

- a) een duidelijk en consistent beleid inzake MREL en materiële belemmeringen opstellen, en daarbij rekening houden met het huidige regelgevende kader van de EU. Dit beleid moet worden toegepast op alle afwikkelingsplannen zodat wordt gewaarborgd dat de banken onder de bevoegdheid van de GAR voldoende verliesabsorberend vermogen hebben;
- b) de handleiding voor afwikkelingsplanning ten minste jaarlijks actualiseren zodat deze belangrijke beleidswijzigingen en ontwikkelingen in het wettelijk kader alsmede de opgedane ervaring weergeeft, en de handleiding voor afwikkelingsplanning bindend verklaren;
- c) in het handboek voor afwikkelingsplanning richtsnoeren opnemen met betrekking tot alle afwikkelingsscenario's die in het kader van de BHA-richtlijn vereist zijn.

Streefdatum voor de uitvoering: juni 2018.

Onvoldoende personele middelen

152. De GAR kampt al met een personeelstekort sinds hij operationeel onafhankelijk werd (zie de **paragrafen 105-110**). Ondanks enkele recente verbeteringen heeft de directie van de GAR er niet voor gezorgd dat de HR-functie voldoende bemand is en heeft zij de aanwervingen onvoldoende geprioriteerd (zie **paragraaf 116**). Totdat de GAR zijn personeelsbehoeften bijna heeft ingevuld, moet de personeelsbezetting van de personeelseenheid zelf, met hooggekwalificeerde deskundigen op het gebied van aanwerving, steeds voorrang krijgen.

153. Door personeelsgebrek is de GAR er niet in geslaagd zich volledig te kwijten van zijn wettelijk mandaat voor het opstellen van ontwikkelingsplannen, het nemen van ontwikkelingsbesluiten en het waarborgen van de harmonisatie en consistentie binnen het GAM (zie **paragraaf 114**).

Aanbeveling 3

De GAR moet zijn aanwervingsinspanningen bespoedigen en de HR-functie op passende wijze invullen zodat aan de eisen op het vlak van aanwerving het hoofd kan worden voldaan. Bijzondere aandacht moet uitgaan naar de aanwerving van ontwikkelings- en beleidsdeskundigen, ook op een hoger niveau. Als de streefcijfers voor de personeelsbezetting niet kunnen worden behaald, of als er tussentijdse maatregelen nodig zijn, moet de GAR andere oplossingen overwegen, zoals meer detacheringen of uitbesteding.

Streefdatum voor de uitvoering: juni 2018.

Het kader voor samenwerking met NAA's moet worden verbeterd

154. De operationele-taakverdeling tussen de NAA's en de GAR, met inbegrip van de verdeling van verantwoordelijkheden, is nog altijd niet duidelijk (zie **paragraaf 122**). De huidige personeelsbezetting in de interne ontwikkelingsteams is ontoereikend (zie de **paragrafen 124 en 125**). De invulling van het personeel voor de interne ontwikkelingsteams valt onder de verantwoordelijkheid van zowel de GAR als de NAA's, en de GAR heeft geen formele bevoegdheden om invloed uit te oefenen op de terbeschikkingstelling van NAA-medewerkers aan de interne ontwikkelingsteams (zie **paragraaf 123**). Er zijn geen regelmatige simulaties om de werking van het ontwikkelingsproces te testen, waarbij NAA's betrokken zijn (zie **paragraaf 129**).

Aanbeveling 4

De GAR moet:

- a) de operationele verdeling van taken en verantwoordelijkheden met de NAA's verduidelijken;
- b) ervoor zorgen dat de interne ontwikkelingsteams over voldoende personeel beschikken, onder meer door bij de NAA's aan te dringen op de toewijzing van extra personeelsleden, waar nodig;

- c) regelmatig simulaties van een bankafwikkeling verrichten, en ervoor zorgen dat de NAA's hier volledig bij worden betrokken.

Streefdatum voor de uitvoering van a): zo spoedig mogelijk.

Streefdatum voor de uitvoering van b): uiterlijk eind 2018.

Streefdatum voor de uitvoering van c): zo spoedig mogelijk en vervolgens op regelmatige basis.

Het MoU met de ECB moet worden verbeterd

155. Naar onze mening waarborgt het huidige MoU met de ECB niet dat de GAR consistent en tijdig alle informatie ontvangt van de ECB (zie de **paragrafen 132 en 133**). Bovendien zijn niet alle onderdelen van het MoU voor iedereen beschikbaar, hetgeen niet strookt met het wettelijk kader (zie **paragraaf 131**). De momenteel lopende onderhandelingen tussen de GAR en de ECB bieden een kans om deze kwesties volledig aan te pakken.

Aanbeveling 5

De GAR moet met de ECB afspraken maken teneinde het MoU aan te passen en ervoor te zorgen dat hij alle informatie ontvangt die nodig is voor zijn afwikkelingsfunctie. Indien het MoU wordt gewijzigd, moet het worden bekendgemaakt zoals vereist door het wettelijk kader.

Streefdatum voor de uitvoering: Als onderdeel van de lopende besprekingen met de ECB, maar
uiterlijk
maart 2018.

Het wettelijk kader stelt de GAR voor uitdagingen

156. Het huidige wettelijk kader houdt een incongruentie in tussen de respectieve mandaten van de GAR en de ECB. De GAR is rechtstreeks verantwoordelijk voor de afwikkelingsplanning van minder belangrijke grensoverschrijdende banken, terwijl de ECB slechts indirect toezicht op die banken uitoefent. Dit bezorgt de GAR een bijkomende administratieve werkbelasting omdat de GAR rechtstreeks en afzonderlijk met tal van NAA's moet communiceren (zie **paragraaf 135**).

157. De huidige situatie, waarin de ECB de status van permanent waarnemer tijdens alle zittingen van de GAR heeft, terwijl het omgekeerde niet het geval is, maakt dat de GAR voor

de informatiestroom volledig afhankelijk is van de welwillendheid van de ECM
(zie **paragraaf 142**).

158. Momenteel staat het wettelijk kader niet toe dat de GAR een operationeel moratorium oplegt aan een bank in afwikkeling, en het huidige voorstel van de Commissie tot wijziging van de BHA-richtlijn voorziet in de toekomst niet in een dergelijk instrument
(zie **paragraaf 62**).

Aanbeveling 6

In het licht van zijn ervaring tot op heden met de toepassing in de praktijk van het huidige kader, moet de GAR:

- a) de wetgever verzoeken om de relevante verordeningen aan te passen teneinde de taken van de toezichthouder en de afwikkelingsautoriteit met betrekking tot grensoverschrijdende minder belangrijke banken op elkaar af te stemmen of anders te zorgen voor een volledige informatiestroom naar de GAR;
- b) de wetgever verzoeken de informatiestroom van de toezichthouder, over banken die risico lopen en andere ontwikkelingen die momenteel van invloed zijn op de bevoegdheid van de GAR, automatisch te laten verlopen dan nu;
- c) de wetgever verzoeken te overwegen het moratoriuminstrument ook ter beschikking te stellen van de GAR.

Streefdatum voor de uitvoering: maart 2018.

Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Baudilio TOMÉ MUGURUZA, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 28 november 2017.

Voor de Rekenkamer

Klaus-Heiner LEHNE

President

BIJLAGE I**OVERZICHT VAN DE BELANGRIJKSTE ONDERDELEN VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK RULEBOOK**

<u>TYPE</u>	<u>Gebied</u>	<u>Auteur</u>	<u>Titel</u>	<u>Link</u>
Richtlijn	Toezicht en afwikkeling	EP, Raad	BHA-richtlijn: Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012, van het Europees Parlement en de Raad	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0059
Verordening	Toezicht en afwikkeling	EP, Raad	GAM-verordening: 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	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/ALL/?uri=celex:32014R0806

<u>TYPE</u>	<u>Gebied</u>	<u>Auteur</u>	<u>Titel</u>	<u>Link</u>
Richtlijn	Prudentiële vereisten en prudentieel toezicht	EP, Raad	RKV IV: Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32013L0036
Verordening	Prudentiële vereisten	EP, Raad	CKV: Verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32013R0575
Richtlijn	Depositogarantiestelsels	EP, Raad	DGS-richtlijn: Richtlijn 2014/49/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de depositogarantiestelsels	http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32014L0049
Normen, richtsnoeren, aanbevelingen en adviezen	Toezicht en afwikkeling, prudentiële vereisten, depositogarantiestelsels	EBA, Commissie	Bindende technische reguleringsnormen en technische uitvoeringsnormen; niet-bindende richtsnoeren, aanbevelingen en adviezen	http://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/single-rulebook

BIJLAGE II**LIJST VAN NIET VERSTREKTE BEWIJSSTUKKEN**

Nr.	Beschrijving/titel van het document	Datum verzoek
1.	Document met toelichting bij de rol van de operationele directoraten	27 februari 2017
2.	Informatie over de samenstelling van een afwikkelingsplanningseenheid met volledige personeelsbezetting vanuit het oogpunt van de functietypen (vaardigheden en expertise)	22 december 2016
3.	Achtergrondinformatie (analyse) over de manier waarop de verschillende functies in verband met afwikkeling werden afgebakend	27 februari 2017
4.	(Ontwerp van een) handleiding voor crisismanagement als vermeld in het werkprogramma van de GAR voor 2017	17 januari 2017
5.	(Ontwerp van) IT-strategie en businesscase	8 februari 2017
6.	ECB-model voor liquiditeitsinformatie	17 januari 2017
7.	Overzicht van interne beleidsbesluiten	28 april 2017
8.	ECB-kennisgevingen, uit hoofde van artikel 13, lid 1, van de GAM-verordening, over vroegtijdige-interventiemaatregelen of toezichtsmaatregelen	10 januari 2017
9.	Feedback van de GAR aan de ECB over de herstelplannen en de bijbehorende communicatie	10 januari 2017
10.	ECB-richtsnoeren inzake de beoordeling van afwikkelingsplannen	10 januari 2017
11.	Herstelplannen van banken	14 maart 2017

BIJLAGE III**LIJST VAN ELEMENTEN DIE IN DE STEEKPROEF VAN SAMENVATTINGEN ONTBREKEN**

- Samenvatting van kernbedrijfsonderdelen en kritieke functies, de redenen waarom ze in stand worden gehouden en die welke naar verwachting van andere functies zullen worden gescheiden
 - Samenvatting van het tijdschema voor de afwikkeling
 - Samenvatting van mogelijke alternatieven voor de afwikkelingsstrategie
 - Samenvatting van mogelijke alternatieven voor het besluitvormingsproces betreffende de uitvoering van de afwikkelingsstrategie
 - Samenvatting van regelingen voor samenwerking en coördinatie tussen de relevante autoriteiten
 - Samenvatting van informatie die nodig is voor waarderingen
 - Regelingen voor de uitwisseling van informatie tussen de relevante autoriteiten
 - Samenvatting om te zien of de informatie op grond van artikel 11 van de BHA-richtlijn actueel is
 - Samenvatting van de regelingen ter waarborging van de toegang tot betalingssystemen die nodig zijn voor de instandhouding van de kritieke functies
 - Samenvatting van de beoordeling inzake de overboekbaarheid van de posities van cliënten
 - Bevestiging dat de afwikkeling niet wordt gefinancierd door buitengewone openbare financiële steun, noodliquiditeitssteun of niet-gestandaardiseerde liquiditeitssteun van een centrale bank
-

- Samenvatting van de maatregelen die door de bank of groep zijn voorgesteld of die door de afwikkelingsautoriteit zijn voorgeschreven om belemmeringen aan te pakken of weg te nemen

Antwoord van de GAR

I. Achtergrond

De Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) vormt samen met de nationale afwikkelingsautoriteiten (NAA's) van de lidstaten die aan de bankenunie deelnemen het Gemeenschappelijk Afwikkelingsmechanisme (GAM), een van de pijlers van de bankenunie, dat moet zorgen voor een ordelijke afwikkeling van falende banken en bankgroepen binnen de bankenunie waarbij de gevolgen voor de reële economie en de overheidsfinanciën tot een minimum worden beperkt. Een van de belangrijkste taken van de GAR is afwikkelingsplanning voor de entiteiten en groepen die binnen zijn bevoegdheid vallen.

Nu de GAR bijna drie jaar bestaat en bijna twee jaar zijn volledige afwikkelingsbevoegdheden uitoefent, is het een goed moment om de balans op te maken van de vorderingen die tot dusver zijn gemaakt. In deze context verwelkomt de GAR het verslag van de Europese Rekenkamer (ERK), dat de GAR zal helpen om verdere progressie te boeken bij de uitvoering van deze belangrijke taak.

De GAR acht het in dit verband noodzakelijk om te wijzen op de uitdagingen waar de organisatie in de eerste jaren van haar functioneren mee is geconfronteerd, de aanzienlijke vooruitgang die de GAR, samen met de NAA's, heeft geboekt en de weg vooruit naar verwezenlijking van de visie van de GAR om een vertrouwde en gerespecteerde afwikkelingsautoriteit met een sterke afwikkelingscapaciteit te worden.

II. Reikwijdte en aanpak van de controle (paragraaf IV van de samenvatting en paragrafen 13-23)

Antwoord op paragraaf IV van de samenvatting en paragraaf 23

De GAR is positief gestemd over de harmonieuze samenwerking tussen de Rekenkamer en de GAR gedurende de hele controle. De GAR heeft de Rekenkamer uitgebreide toegang tot zijn documenten en personeel verschafte. Uitzonderingen hierop waren te wijten aan de volgende gerechtvaardigde redenen:

- Ten tijde van de controlewerkzaamheden ter plaatse waren de opgevraagde documenten nog niet beschikbaar of bestond er alleen een ontwerpversie van;
- De opgevraagde documenten waren afkomstig van de ECB of hielden verband met de werkzaamheden van de ECB. In die gevallen heeft de GAR de Rekenkamer verzocht om de verzoeken rechtstreeks tot de ECB te richten; en
- De opgevraagde documenten bevatten zeer vertrouwelijke informatie (d.w.z. gevoelige, bankspecifieke informatie waarvoor geldt dat de GAR in algemene zin is gebonden aan vertrouwelijkheidseisen, zoals artikel 88 van de GAM-verordening). In die gevallen bood de GAR, met het oog op de toepassing van de hoogste vertrouwelijkheidsnormen, het controleteam onder strikte voorwaarden gedeeltelijke toegang tot bepaalde documenten.

III. Afwikkelingsplannen (paragrafen IV-VII van de samenvatting en paragrafen 24-83)

De Rekenkamer stelt dat er aanvullende werkzaamheden dienen te worden verricht op het gebied van afwikkelingsplanning, waaronder het vaststellen van datums voor de voltooiing van afwikkelingsplannen die volledig in overeenstemming zijn met het gemeenschappelijk rulebook.

In zijn algemeenheid moet worden opgemerkt dat het onderzoek van de Rekenkamer betrekking had op de belangrijkste elementen van de afwikkelingsplannen die de GAR heeft opgesteld in 2016 (de "afwikkelingsplannen voor 2016"), met als gevolg dat de bevindingen van de Rekenkamer de tijdens de afwikkelingscyclus 2017 geboekte vooruitgang niet weerspiegelen. In de afwikkelingsplannen die dit jaar zijn opgesteld is reeds aan veel van de bevindingen tegemoetgekomen. Bovendien bevat het verslag van de Rekenkamer enige toekomstgerichte informatie met betrekking tot de afwikkelingscycli van 2017 en daarna. De opmerkingen van de GAR hieronder vormen, onder meer, een weerspiegeling van de huidige geprioriteerde aanpak van de GAR. De GAR prioriteert zijn activiteiten voortdurend. Deze regelmatige prioriteringscyclus is gebaseerd op risico's, waarbij de kans op en de potentiële gevolgen van de risico's tegen elkaar worden afgewogen, en op de meest recente informatie, die de GAR in staat stelt zijn werkprioriteiten op een flexibele manier aan te passen.

Antwoord op paragraaf VII:

De GAR heeft niet formeel afzonderlijke datums vastgesteld voor de voltooiing van volledig conforme afwikkelingsplannen voor alle banken binnen zijn bevoegdheid. In overeenstemming met zijn geprioriteerde aanpak heeft de GAR banken echter wel reeds geïdentificeerd in het licht van hun i) faillissementsrisico (zoals banken die in de procedure voor toetsing en evaluatie door de toezichthouder (SREP) een score ("SREP-score") van 4 hebben gekregen), ii) complexiteit, en iii) omvang (d.w.z. alle G-SIB's) en deze ingedeeld in de categorie prioritaire banken. Deze banken zullen in de afwikkelingsplanningscyclus van dit jaar als eerste een bindend MREL-streefcijfer op geconsolideerd niveau krijgen. Bovendien behoren zij tot de eerste golf van banken die beschikken over een volledig conform afwikkelingsplan. De identificatie van materiële belemmeringen zal van start gaan in 2018, en kennisgevingen inzake de afwikkelbaarheid van banken aan de Europese Bankautoriteit (EBA) zullen volgen. De GAR streeft ernaar dat alle banken tegen 2020 over een volledig conform afwikkelingsplan beschikken. Opgemerkt dient te worden dat wanneer de GAR heeft vastgesteld, hetgeen eveneens gepland staat voor 2019, dat er een materiële belemmering voor de afwikkelbaarheid van een bank bestaat, de afwikkelingsplanning voor die bank wordt opgeschort totdat de materiële belemmering is weggenomen, zoals voorgeschreven door artikel 17, lid 2, van de BHA-richtlijn. De vaststelling van een volledig conform afwikkelingsplan zou in dat geval worden vertraagd.

Antwoord op de paragrafen 30 en 31:

In 2016 heeft de GAR, om het besluitvormingsproces (in en buiten een crisis) en de horizontale beoordelingen van en de vergelijkbaarheid tussen de afwikkelingsplannen te vergemakkelijken, besloten om alleen essentiële informatie op te nemen in de afwikkelingsplannen. Deze afwikkelingsplannen omvatten bijlagen (bv. over de identificatie van kritieke functies en kernbedrijfsonderdelen en het bestaan van onderlinge financiële afhankelijkheden) en werden verder ondersteund door

achtergronddocumenten, waaronder de onderliggende analyse en gedetailleerde informatie. Deze achtergronddocumenten weerspiegelen de complexiteit van elke afzonderlijke situatie en lopen daarom sterk uiteen wat betreft het aantal pagina's.

Antwoord op paragraaf 32:

De werkzaamheden van de GAR op het gebied van afwikkelingsplanning vanaf 2017 voorzien, behalve in het ontwerpen van afwikkelingsplannen en de bijlagen daarbij, in het opstellen van "technische achtergrondnota's". Technische achtergrondnota's zijn in de afwikkelingsplanning ingevoerd als bankspecifieke, interne werkdocumenten van het GAM met de technische analyse en de aan afwikkelingsplannen ten grondslag liggende aannamen. Alle informatie die relevant is voor het besluitvormingsproces inzake afwikkelingsplanning wordt opgenomen in de hoofdtekst van het afwikkelingsplan of in een van de bijlagen. Tijdens de afwikkelingsplanningscyclus 2017 hebben de interne afwikkelingsteams technische achtergrondnota's opgesteld over kritieke functies, toegang tot financiëlemarktinfrastructuren en operationele continuïteit. Alternatieve afwikkelingsstrategieën maken deel uit van de afwikkelingsplannen, niet van de technische achtergrondnota's.

Antwoord op paragraaf 33:

Naar verwachting zullen er in het eerste kwartaal van 2018 voor ongeveer een derde van 120 bankgroepen waarvoor de GAR de afwikkelingsautoriteit op groepsniveau is zogeheten "fase drie"-afwikkelingsplannen bestaan (d.w.z. uitgebreidere afwikkelingsplannen dan die van 2016, en waarin doorgaans ook het MREL-streefcijfer op geconsolideerd niveau zal zijn opgenomen).

Antwoord op paragraaf 38:

Met betrekking tot de opmerkingen van de Rekenkamer over de strategische bedrijfsanalyse merkt de GAR op dat de afwikkelingsplannen voor 2016 de eigendomsstructuur en een beschrijving van de bedrijfsmodellen van banken omvatten, inclusief de vaststelling van kritieke functies en kernbedrijfsonderdelen.

Hoewel de GAR erkent dat bepaalde financiële informatie op het niveau van de rechtspersoon nuttig is voor afwikkelingsplanning, hetgeen ook de reden is waarom dit in de handleiding voor afwikkelingsplanning is opgenomen, bestaat er geen wettelijke verplichting om specifieke financiële informatie op te nemen in afwikkelingsplannen.

Antwoord op paragraaf 41:

Behalve op de vooruitgang die het GAR heeft geboekt met betrekking tot kritieke functies, zoals ook wordt vermeld in het verslag van de Rekenkamer, wil de GAR erop wijzen dat hij in 2017 ook een beleid heeft ontwikkeld voor de beoordeling van relevante gegevens en het bepalen van kritieke functies, dat met ingang van 2017 van toepassing is.

Antwoord op paragraaf 42:

In reactie op de verklaring van de Rekenkamer dat in sommige, maar niet in alle afwikkelingsplannen voor 2016 onderscheid werd gemaakt tussen retail- en zakelijke deposito's, wil de GAR opmerken dat in het in paragraaf 41 van het verslag van de Rekenkamer bedoelde model voor kritieke functies onderscheid wordt gemaakt tussen het aanvaarden van deposito's van huishoudens, ondernemingen (kmo's en niet-kmo's)

en overheden als potentiële kritieke functies. Daarom komt dit onderscheid tot uiting in afwikkelingsplannen in het kader van de afwikkelingsplanningscyclus 2017.

Antwoord op paragraaf 43:

De GAR wil duidelijk maken dat volgens het wettelijk kader alleen gedekte deposito's (d.w.z. deposito's tot 100 000 EUR) automatisch zijn uitgesloten van een bail-in (artikel 27, lid 3, onder a), van de GAM-verordening / artikel 44, lid 2, onder a), van de BHA-richtlijn). Alle andere deposito's, waaronder preferente deposito's, komen in beginsel in aanmerking voor een bail-in en kunnen daarvan alleen worden uitgesloten indien de afwikkelingsautoriteiten, en dat slechts in uitzonderlijke gevallen, hun discretionaire bevoegdheid uit hoofde van artikel 27, lid 5, van de GAM-verordening / artikel 44, lid 3, van de BHA-richtlijn uitoefenen.

Indien het aanvaarden van deposito's wordt aangemerkt als een kritieke functie, vereist dit niet automatisch de uitsluiting van deze passiva van een bail-in, aangezien het vermogen van de bank om deposito's te aanvaarden niet noodzakelijkerwijs wordt belemmerd door de verlaging van het bedrag van die deposito's na een bail-in: de infrastructuur hiervoor blijft bestaan en de bank zal deze activiteit ook na de afwikkeling blijven uitvoeren. Daarom is de uitsluiting van deze deposito's alleen gerechtvaardigd indien dit, in uitzonderlijke gevallen, noodzakelijk wordt geacht om redenen van financiële stabiliteit overeenkomstig artikel 27, lid 5, onder c), van de GAM-verordening / artikel 44, lid 3, onder c), van de BHA-richtlijn.

Daarnaast merkt de GAR op dat in de praktijk de overgrote meerderheid van de banken binnen zijn bevoegdheid beschikt over aanzienlijke andersoortige passiva die ondergeschikt zijn aan preferente deposito's (d.w.z. deposito's van natuurlijke personen en kmo's boven 100 000 EUR), die eerst en volledig moeten worden betrokken bij een bail-in voordat preferente deposito's voor de bail-in in aanmerking komen. Daarom is de kans dat preferente deposito's moeten worden uitgesloten van een bail-in in de praktijk klein, aangezien ze minder vaak bij een bail-in zullen worden betrokken.

Tot slot moet worden opgemerkt dat de GAR in het kader van de afwikkelingsplanningscyclus 2017 voor prioritaire banken MREL-streefcijfers op geconsolideerd niveau zal vaststellen.

Antwoord op paragraaf 47:

Verduidelijkt moet worden dat afwikkelingsautoriteiten niet in alle gevallen verplicht zijn om een beoordeling te maken van het vermogen van een bank om de door het depositogarantiestelsel (DGS) vereiste informatie te rapporteren. Artikel 24 van Gedelegeerde Verordening 2016/1075 van de Commissie ("GV 2016/1075") bepaalt dat de afwikkelingsautoriteiten eerst de haalbaarheid en geloofwaardigheid van liquidatie volgens normale insolventieprocedures moeten beoordelen. De haalbaarheid – en daarmee het vermogen van een bank om de benodigde informatie aan het DGS te rapporteren – hoeft alleen te worden beoordeeld indien normale insolventieprocedures als geloofwaardig worden beoordeeld. Een dergelijke beoordeling was derhalve in de overgrote meerderheid van de afwikkelingsplannen voor 2016 niet vereist, aangezien liquidatie van de bank volgens normale insolventieprocedures niet geloofwaardig werd geacht.

Antwoord op paragraaf 48:

De GAR merkt op dat het wettelijk kader hem niet verplicht om een beoordeling van de beschikbare DGS-middelen op te nemen. Specifiek vereist artikel 24, lid 4, van GV 2016/1075 dat bij het beoordelen van de haalbaarheid van liquidatie de GAR alleen hoeft na te gaan of de bank in staat is de relevante informatie te verstrekken.

Bovendien is het niveau van de financiering vooraf van het DGS niet het volledige bedrag van de middelen die beschikbaar zijn voor het DGS, aangezien Richtlijn 2014/49/EU (de "DGS-richtlijn") voorziet in aanvullende financieringsbronnen voor het DGS, zoals financiering achteraf.

Antwoord op paragraaf 60:

De ontoereikendheid van de informatiesystemen van banken voor alle afwikkelingsdoeleinden, waaronder bail-in, is geïdentificeerd als een potentiële belemmering voor de afwikkeling van veel GAR-banken. De GAR heeft zijn banken in verband met dit probleem verzocht hun managementinformatiesystemen te verbeteren, en de EBA heeft een werkgroep ingesteld die banken meer duidelijkheid moet geven over de capaciteit die van hun managementinformatiesystemen wordt verwacht om te voldoen aan de vereisten van de afwikkelingsautoriteiten.

Antwoord op paragraaf 61:

De bail-in van passiva wordt wettelijk uitgeoefend bij wetsbesluit en treedt derhalve in werking op het tijdstip van dat besluit. De uitvoering van de bail-in kan vervolgens tijd kosten, maar de passiva zullen tijdens deze uitvoeringsperiode niet aan de bail-in zijn ontsnapt.

Antwoord op paragraaf 62:

Zie het antwoord op paragraaf XI van de samenvatting (deel VII van het voorliggende antwoord) hieronder.

Antwoord op paragraaf 63:

Met betrekking tot de afdwingbaarheid van de afwikkelingsinstrumenten wordt in artikel 25, lid 3, onder e), van GV 2016/1075 "*de uitvoerbaarheid van de te hanteren afwikkelingsinstrumenten, met name in derde landen*" genoemd. Deze paragraaf moet worden uitgelegd als uitsluitend betrekking hebbend op de afdwingbaarheid van afwikkelingsinstrumenten in derde landen en niet in de EU, aangezien volgens artikel 66 van de BHA-richtlijn afwikkelingsacties die in een lidstaat worden vastgesteld in andere lidstaten moeten worden gehandhaafd. Daarom kan de analyse van de afdwingbaarheid achterwege blijven wanneer het toepasselijke recht dat van een EU-lidstaat is.

Antwoord op paragraaf 66:

De GAR merkt op dat voor zover een bank grote volumes aan obligaties aan retailbeleggers heeft uitgegeven, dit is aangemerkt als een potentiële belemmering voor een succesvol gebruik van de afwikkelingsinstrumenten. Banken zijn reeds aangemoedigd om dergelijke obligatie-uitgiften in de toekomst te verminderen.

Antwoord op paragraaf 67:

De ontoereikendheid van de informatiesystemen van banken voor alle afwikkelingsdoeleinden, met inbegrip van waardering, is geïdentificeerd als een potentiële belemmering voor de afwikkeling van veel GAR-banken. Zie het antwoord van de GAR op paragraaf 60.

Antwoord op paragraaf 69:

De GAR merkt op dat in de eerste helft van 2017 richtsnoeren inzake operationele continuïteit op het gebied van afwikkeling en financiëlemarktinfrastructuren (FMI's) zijn ontwikkeld en dat de afwikkelingsplannen voor 2017 derhalve meer gedetailleerd zullen zijn in dit opzicht.

Antwoord op paragraaf 76:

Zie het antwoord van de GAR op paragraaf 33.

Antwoord op paragraaf 77:

In het kader van de afwikkelingsplanningscyclus 2017, en de tenuitvoerlegging daarvan in 2018, zal de GAR bindende MREL-streefcijfers op geconsolideerd niveau vaststellen voor de prioritaire banken.

Antwoord op paragraaf 78:

De GAR merkt op dat de SREP-score, naast andere factoren (zoals omvang en complexiteit), is gebruikt voor de inventarisatie van prioritaire banken die de eerste zullen zijn waaraan bindende geconsolideerde MREL-streefcijfers worden toegewezen in het kader van de afwikkelingsplanningscyclus 2017.

Bij het vaststellen van het bindende geconsolideerde MREL-streefcijfer zal de GAR rekening houden met pijler 2-kapitaalvereisten van de bank, die afhankelijk zijn van een beoordeling door de toezichthouder, aangezien banken met hogere SREP-scores doorgaans aan hogere pijler 2-kapitaalvereisten moeten voldoen. De pijler 2-kapitaalvereisten maken integraal deel uit van de berekening van zowel het verliesabsorptiebedrag als het bedrag van de herkapitalisatie van de MREL van een bank en worden door de GAR gebruikt bij het vaststellen van de MREL-streefcijfers.

Historisch gezien ontvangt de GAR echter alleen een SREP-score van een bank en een kopie van de brief aan de bank waarin de pijler 2-kapitaalvereisten van die bank uiteen worden gezet. In dit stadium ontvangt de GAR geen gedetailleerde analyse of beoordeling ter ondersteuning van de SREP-score van een bank. Die analyse of beoordeling wordt dan ook niet gebruikt als input voor het vaststellen van het MREL-streefcijfer van een bank. In het kader van de herziening van het memorandum van overeenstemming (MoU) met de ECB wordt voorzien dat de GAR toegang zal hebben tot de gedetailleerde SREP-beoordeling voor prioritaire banken, d.w.z. banken met een SREP-score van 4 of een SREP-score van 3 met een subscore van 4.

Antwoord op paragraaf 79:

Banken zijn geïnformeerd over indicatieve tekortkomingen bij het halen van hun MREL-streefcijfer in 2016, en in het vierde kwartaal van 2017 worden banken tijdens workshops geïnformeerd over de huidige tekorten op basis van eindejaarsgegevens van 2016. Voor de voor 2017 vast te stellen bindende geconsolideerde MREL-streefcijfers zal een overgangperiode gelden, waarin deze banken het vastgestelde MREL-tekort moeten aanvullen.

Antwoord op paragraaf 80:

Artikel 22, punt 1, van GV 2016/1075 vereist een "samenvatting van het plan, met inbegrip van een beschrijving van de instelling of groep en een overzicht van de onder b) tot en met h) genoemde elementen". Er staat "een overzicht van de elementen" en dus niet "een overzicht van elk afzonderlijk element". In artikel 22, punten 2 tot en met 8, van GV 2016/1075 wordt vermeld welke categorieën informatie in het plan moeten worden opgenomen. De vereiste is derhalve dat een overzicht van de verschillende categorieën moet worden gegeven.

Antwoord op paragraaf 81:

De afwikkelingsplannen voor 2016 waren de eerste plannen die de GAR heeft vastgesteld en derhalve ook de eerste waarvan banken een samenvatting hebben ontvangen. Ten tijde van de vaststelling van de afwikkelingsplannen voor 2016 was er daarom nog geen feedback ontvangen. De tot nu toe van banken ontvangen feedback zal in aanmerking worden genomen in volgende versies van de afwikkelingsplannen.

IV. Afwikkelingsplannen (paragraaf VIII van de samenvatting en paragrafen 84-102)

Antwoord op paragraaf VIII van de samenvatting en paragraaf 84:

De GAR wijst op zijn ambitieuze werkprogramma voor het opstellen van richtsnoeren inzake diverse afwikkelingsaspecten. De oplevering van die richtsnoeren staat gepland op verschillende tijdstippen in 2017 en de eerste helft van 2018. In dit verband wil de GAR indicatief verwijzen naar de richtsnoeren die zijn ontwikkeld op de volgende gebieden: richtsnoeren voor interne afwikkelingsteams inzake kritieke functies, toegang tot FMI's, operationele continuïteit en de MREL. Deze richtsnoeren zijn in 2017 gebruikt voor het opstellen van de afwikkelingsplannen.

Met betrekking tot de MREL heeft de GAR in oktober 2017 een beleid voor het vaststellen van de MREL goedgekeurd, en de GAR zal in 2017 bindende geconsolideerde MREL-streefcijfers vaststellen. Het MREL-beleid is gedeeld met de interne afwikkelingsteams en zal van toepassing zijn op het opstellen van de afwikkelingsplannen in de afwikkelingsplanningscyclus 2017.

Antwoord op paragraaf 91:

In reactie op de opmerking van de Rekenkamer dat er "tot dusver (...) echter nog geen richtsnoeren [zijn] verstrekt over de inhoud van die beknopte afwikkelingsplannen", wil de GAR erop wijzen dat hij inmiddels modellen voor de afwikkelingsplannen heeft ontwikkeld die door de interne afwikkelingsteams moeten worden gebruikt. Deze nieuwe modellen geven richting aan de inhoud van de plannen.

Antwoord op paragraaf 92:

Begin 2016 is een speciale taskforce opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van de GAR en de NAA's, die zich bezighoudt met de kwestie van vereenvoudigde verplichtingen. Als resultaat hiervan werd in september 2016 de beleidsnota over vereenvoudigde verplichtingen voor minder belangrijke instellingen (LSI's) opgesteld en goedgekeurd door de GAR en voorgelegd aan zijn plenaire vergadering.

In de beleidsnota worden de belangrijkste beginselen van de toepassing van vereenvoudigde verplichtingen voor LSI's omschreven en worden de minimumvereisten aan de inhoud van de afwikkelingsplannen voor instellingen met vereenvoudigde verplichtingen vermeld.

In de tussentijd werkte de EBA aan ontwerpen van technische reguleringsnormen inzake de toepassing van vereenvoudigde verplichtingen. Deze normen werden onderworpen aan een openbare raadpleging, die op 8 augustus 2017 werd afgesloten, en moeten nog worden bekrachtigd door de Commissie. De technische reguleringsnormen hebben voorrang boven de beleidsnota van de GAR, die dienovereenkomstig zal worden herzien en bijgewerkt zodra de technische reguleringsnormen zijn bekrachtigd en gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Voor banken die rechtstreeks binnen de bevoegdheid van de GAR vallen is nog geen besluit genomen om ze aan vereenvoudigde verplichtingen te onderwerpen. Gegeven de omvang en complexiteit van de banken binnen de bevoegdheid van de GAR is de verwachting dat, op zijn hoogst, op slechts een handvol van deze banken vereenvoudigde verplichtingen van toepassing zullen zijn, reden waarom het bepalen van vereenvoudigde verplichtingen geen prioriteit van de GAR is.

Antwoord op paragraaf 93:

In 2017 heeft de GAR een netwerk van deskundigen voor afwikkelingsrapportage opgericht, dat de bestaande informatiebronnen zal evalueren, lacunes in de informatie zal vaststellen en voorstellen voor verbetering van de afwikkelingsrapportage zal doen. De bevindingen van dit netwerk vormden input voor een [nieuwe reeks EBA-modellen](#), die zijn ontwikkeld door een EBA-netwerk van deskundigen belast met de evaluatie van de technische uitvoeringsnormen inzake afwikkelingsrapportage (zoals weerspiegeld in Uitvoeringsverordening 2016/1066 van de Commissie). De nieuwe reeks EBA-modellen is mede gebaseerd op de eerder door de GAR ontwikkelde modellen (zoals die voor passivagegevens, FMI en kritieke functies). De nieuwe reeks EBA-modellen is nu volledig verenigbaar met de bestaande GAR-modellen. Opgemerkt moet worden dat in het rapportageseizoen 2017 de GAR banken heeft geïnstrueerd om bepaalde EBA-modellen niet in te vullen wanneer de desbetreffende informatie reeds werd bestreken door GAR-modellen.

Antwoord op paragraaf 94:

Zie het antwoord van de GAR op paragraaf VIII van de samenvatting en paragraaf 84.

Antwoord op paragraaf 99:

De GAR heeft een model voor kritieke functies en richtsnoeren voor de zelfbeoordeling door banken ontwikkeld, die in de planningscyclus 2017 zijn gebruikt voor het verzamelen van gegevens en informatie. Ook heeft de GAR, samen met de NAA's, beleidsrichtsnoeren voor het bepalen van kritieke functies opgesteld om de consistentie van de beoordelingen van kritieke functies tussen interne afwikkelingsteams te vergroten. Het model en de richtsnoeren hebben al geleid tot een verbeterde consistentie en vergelijkbaarheid van de beoordeling van kritieke functies ten opzichte van 2016, aangezien ze de voor het vaststellen van kritieke functies gebruikte methodologie en indicatoren op elkaar afstemmen. Er zij evenwel op gewezen dat de analyse van kritieke functies niet simpelweg met een druk op de knop kan worden verricht; het eindresultaat is afhankelijk van het deskundige oordeel van de interne

afwikkelingsteams. Aangezien de verschillende conclusies en analyses nu beter met elkaar vergelijkbaar zijn, is de verwachting dat inconsistenties tussen interne afwikkelingsteams en landen gemakkelijker zullen worden ontdekt en gaandeweg zullen afnemen. Om deze vergelijkingen te vergemakkelijken, heeft de GAR een benchmarkingtool ontwikkeld en die gebruikt om interne afwikkelingsteams te ondersteunen, zodat deze beter geïnformeerde besluiten kunnen nemen.

Antwoord op paragraaf 100:

Hoewel er tot 2018 geen formele actie wordt ondernomen naar aanleiding van vastgestelde potentiële belemmeringen, worden banken wel over deze potentiële belemmeringen geïnformeerd en aangemoedigd om passende maatregelen te nemen om ze weg te nemen.

Antwoord op paragraaf 101:

Zie het antwoord van de GAR op paragraaf VIII van de samenvatting en paragraaf 84.

Antwoord op paragraaf 102:

In 2017 heeft de GAR een reeks van 16 internecontrole-normen vastgesteld, met 96 vereisten die voornamelijk zijn geïnspireerd op de herziene internecontrole-normen voor doeltreffend beheer die in juni 2014 zijn uitgebracht door de Europese Commissie. Het werkplan 2018 van het bureau interne controle (ICO) zal voorzien in een routekaart voor de tenuitvoerlegging van de internecontrole-normen binnen de GAR.

V. Toereikendheid van de middelen (paragraaf IX van de samenvatting en paragrafen 103-118)

Antwoord op paragraaf IX:

Zie het antwoord van de GAR op de paragrafen 114 en 115.

Antwoord op paragraaf 105:

Hoewel 2016 een moeilijk jaar is gebleken voor het opvullen van de beoogde personeelsbezetting van de GAR, heeft de GAR zich in 2017 aanzienlijk ingespannen om zijn aanwervingscampagnes te prioriteren door circa 160 personeelsleden aan te werven, die reeds bij de GAR aan de slag zijn gegaan of dat in de komende weken/maanden zullen doen.

Antwoord op de paragrafen 106-109:

Zie het antwoord van de GAR op de paragrafen 114 en 115.

Antwoord op paragraaf 110:

De personeelstekorten in het ICT-team worden momenteel aangepakt en de komende maanden zal er een aantal vacatures worden gepubliceerd. Het team zou in de loop van 2018 de volledige bezetting moeten bereiken. Ondertussen is er een aantal ontwikkelingsprojecten in gang gezet. Ter ondersteuning van de ontwikkelingsplanningsactiviteiten is er overeenstemming met de ECB bereikt over de aanpassing en het gebruik van het belangrijkste toezichtsinstrument, IMAS, voor

afwikkelingsdoeleinden. De uitrol van de eerste versie van dit nieuwe systeem in het hele GAM staat gepland voor het eind van het eerste kwartaal van 2018.

Antwoord op paragraaf 114:

Sinds het begin van 2017 heeft de GAR een aantal grote selectieprocedures gepland en uitgevoerd, die hebben geresulteerd in meer dan 100 nieuwe personeelsleden. Kort gezegd zal de GAR begin 2018 306 personeelsleden hebben. Het aanwervingsteam voert een aantal selecties uit die ertoe zullen leiden dat het agentschap in 2018 de doelstelling van 350 personeelsleden zal bereiken.

Antwoord op paragraaf 115:

Tijdens de controle was de GAR reeds bezig met het selecteren van personeel in de functiecategorieën AST en AD om het HR-team te versterken. Als gevolg hiervan wordt de HR-functie momenteel ingevuld door 15 personeelsleden, van wie 7 zich exclusief bezighouden met werving. Voorts heeft de GAR een aantal tijdelijke functionarissen ingehuurd om tijdens de eerste zes maanden van 2017 de aanwervingsprocessen te ondersteunen. Bijgevolg heeft de GAR drie grote selecties voor afwikkelingseenheden kunnen uitvoeren, waarin nog eens 80 personeelsleden werden geselecteerd die of reeds aan het werk zijn gegaan, of dat de komende weken/maanden zullen doen.

VI. Samenwerking met de nationale afwikkelingsautoriteiten (NAA's) (paragraaf X van de samenvatting en paragrafen 120-129)

Antwoord op paragraaf X van de samenvatting en paragrafen 122 en 124:

De plenaire vergadering van de GAR heeft recentelijk haar goedkeuring gehecht aan een beoogd operationeel model dat rollen en taken toewijst binnen het GAM, onder meer voor de werking van de interne afwikkelingsteams. De ervaring tot nu toe van de GAR is dat er meer duidelijkheid is over de werkverdeling tussen de GAR en de NAA's. De verkregen duidelijkheid zal tot uiting komen in de komende evaluatie van het kader voor samenwerking tussen de GAR en de NAA's.

Wat betreft de personeelsbezetting, zie het antwoord van de GAR op de paragrafen 114 en 115.

Antwoord op de paragrafen 126 en 128:

Sinds juni 2016, toen de eerste ontwerpafwikkelingsmaatregelen van een NAA werden ontvangen, is een beperkte toezichtsfunctie operationeel. Sindsdien heeft de GAR circa 430 door negen NAA's voorgelegde ontwerpafwikkelingsmaatregelen beoordeeld. Ondanks de beperkte middelen die beschikbaar zijn voor de toezichtsfunctie van de GAR, wordt reactief toezicht gehouden in overeenstemming met de vereisten van de GAM-verordening.

In oktober 2016 heeft de GAR ook een taakgroep voor het toezicht op LSI's ingesteld, die zich bezighoudt met aangelegenheden in verband met de werkzaamheden van NAA's omtrent LSI's. De GAR verwerft momenteel via de taakgroep significante informatie over de lopende werkzaamheden van NAA's. De toezichtsfunctie van de GAR vereist geen toezicht op de dagelijkse werkzaamheden van NAA's, maar is meer gericht op een consistente en efficiënte werking van het GAM in de hele bankenunie.

VII. Samenwerkingskader met de ECB en wetgevingsvoorstellen (paragraaf XI van de samenvatting en paragrafen 130-142)

Antwoord op paragraaf XI van de samenvatting (met betrekking tot de wetgevingsvoorstellen en het moratoriuminstrument):

De GAR is in gesprek met de Commissie over mogelijke wijzigingen van de GAM-verordening. Dit omvat zowel potentiële herzieningen van de BHA-richtlijn in verband met technische kwesties als hogere beleidsvraagstukken. Met betrekking tot het moratoriumvoorstel ondersteunt de GAR het voorstel van de Commissie van november 2016, gezien de potentiële voordelen daarvan voor de afwikkelingsautoriteiten. De GAR steunt de beschikbaarheid van het moratoriuminstrument als uitzonderlijke maatregel die alleen dient te worden gebruikt indien dat noodzakelijk is voor de doeltreffende toepassing van afwikkelingsinstrumenten. De looptijd van het moratoriuminstrument moet voldoende zijn om het instrument doeltreffend te laten functioneren, maar niet zodanig lang dat de stabiliteit van de financiële markt wordt ondergraven. Ook de reikwijdte van het moratoriuminstrument moet zodanig zijn dat het doeltreffend kan functioneren en de afwikkelingsautoriteiten in staat stelt het toe te passen op voldoende verplichtingen om de doelstellingen van het instrument te verwezenlijken. Indien het instrument goed wordt toegesneden op de bank, zijn de voordelen ervan groter dan de risico's.

Antwoord op paragraaf XI van de samenvatting en de paragrafen 132 en 133:

De GAR en de ECB werken aan een actualisering van hun memorandum van overeenstemming in het licht van twee jaar ervaring met het bestaande memorandum. Het nieuwe MoU zal voorzien in een hogere mate van automatische uitwisseling van informatie over banken, met name banken waarvan is vastgesteld dat ze het risico lopen om te falen (SREP-score van 4, of van 3 met een subscore van 4). De verwachting is dat het nieuwe MoU uiterlijk aan het eind van het eerste kwartaal van 2018 zal worden gesloten en ten uitvoer zal worden gelegd. Voorts worden de verslagen over het proces voor de beoordeling van de toereikendheid van de interne liquiditeit (ILAAP) en het proces voor de beoordeling van de toereikendheid van het interne kapitaal (ICAAP) nu automatisch gedeeld met interne afwikkelingsteams voor alle banken na een besluit daartoe door de Raad van Toezicht van de ECB.

Antwoord op paragraaf 141:

In reactie op de opmerking van de Rekenkamer dat het GAR nog geen methodologie voor de beoordeling of een bank faalt of waarschijnlijk gaat falen heeft vastgesteld ("FOLTF"), merkt de GAR op dat er actief wordt gewerkt aan het opstellen van een GAR-beleid op dit gebied en dat de GAR bezig is om vast te stellen waar deze capaciteit potentieel zou kunnen worden ingezet, rekening houdend met het verband tussen Waardering 1 en FOLTF en de noodzaak om te voorkomen dat er overlappende beoordelingen worden ontwikkeld, hetgeen ertoe zou leiden dat de GAR als schaduwtoezichthouder zou gaan fungeren.

Voorts merkt de GAR op dat zijn rol ten aanzien van de FOLTF-verklaring weliswaar belangrijk is als waarborg binnen het systeem om tolerantie bij de toezichthouder te minimaliseren, maar dat de primaire verantwoordelijkheid voor deze beoordeling bij de toezichthouder ligt, die de beste toegang tot alle relevante informatie heeft.

Ten tijde van de controle had de GAR deze bevoegdheid nog niet uitgeoefend (in alle recente crisissituaties was het de ECB die het FOLTF-besluit nam, zoals wordt voorzien in de GAM-verordening).

VIII. Conclusies en aanbevelingen

Antwoord op aanbeveling 1:

De aanbeveling wordt gedeeltelijk aanvaard. In het bijzonder merkt de GAR het volgende op:

- (a) Hoewel de GAR formeel geen individuele datums heeft vastgesteld voor de voltooiing van volledig conforme afwikkelingsplannen voor alle banken binnen zijn bevoegdheid, maakt hij reeds gebruik van een geprioriteerde aanpak (zie de antwoorden van de GAR onder het hoofdje "Afwikkelingsplannen" hierboven). Volgens deze aanpak zijn risicovollere banken reeds geïdentificeerd en aangemerkt als geprioriteerde bank van de GAR, waarvoor de meest uitgebreide afwikkelingsplannen worden opgesteld door de GAR, d.w.z. "fase drie"-plannen. De voltooiing van volledig conforme afwikkelingsplannen voor alle GAR-banken staat gepland voor 2020, terwijl sommige plannen al in 2019 volledig conform zullen zijn.
- (b) De identificatie van materiële belemmeringen gaat in 2018 van start, resulterend in kennisgevingen over de afwikkelbaarheid van banken aan de EBA.
- (c) Deze aanbeveling zal worden opgevolgd in de afwikkelingsplanningscyclus 2018.

Antwoord op aanbeveling 2:

De aanbeveling wordt aanvaard, met uitzondering van de streefdatum voor de uitvoering. In het bijzonder merkt de GAR het volgende op:

- (a) Het MREL-beleid van de GAR is vastgesteld in oktober 2017 en zal worden toegepast in de planningscyclus 2017. In 2018 zal een beleid inzake het wegnemen van belemmeringen worden geformuleerd, dat zal worden toegepast in de planningscyclus 2018. Voor alle GAR-banken zullen in de afwikkelingsplanningscyclus 2020 volledig conforme afwikkelingsplannen bestaan.
- (b) De handleiding voor afwikkelingsplanning wordt in 2018 geactualiseerd.
- (c) De overeenkomstig het wettelijk kader in de afwikkelingsplannen op te nemen richtsnoeren voor de behandeling van afwikkelingsscenario's zullen worden opgenomen in de in 2018 geactualiseerde handleiding voor afwikkelingsplanning.

Antwoord op aanbeveling 3:

De aanbeveling wordt aanvaard. In het bijzonder wil de GAR, in het licht van de antwoorden op de paragrafen 114 en 115, opmerken dat er reeds betekenisvolle stappen zijn gezet die het mogelijk zullen maken om de beoogde personeelsbezetting van zowel de afdeling HR van de GAR als de GAR in het algemeen begin 2018 te verwezenlijken.

Antwoord op aanbeveling 4:

De aanbeveling wordt aanvaard. In het bijzonder merkt de GAR het volgende op:

- (a) Met betrekking tot de aanbeveling om de operationele verdeling van taken en verantwoordelijkheden met de NAA's te verduidelijken, heeft de plenaire vergadering van GAR recentelijk een beoogd operationeel model vastgesteld, dat rollen en taken toewijst binnen het GAM, onder meer voor de werking van de interne afwikkelingsteams. De op basis van de ervaringen in het verleden verkregen grotere duidelijkheid zal ook tot uiting komen in de komende evaluatie van het kader voor samenwerking tussen de GAR en de NAA's.
- (b) Hoewel de GAR alleen voor een passende personeelsbezetting van interne afwikkelingsteams kan zorgen met zijn eigen personeel, zal de GAR de aanbeveling van de Rekenkamer doorgeven aan de NAA's en met de NAA's de mogelijkheid bespreken om waar nodig extra personeel aan teams toe te wijzen.
- (c) De GAR merkt op dat er voor 2018 reeds twee simulatie-exercities staan gepland.

Antwoord op aanbeveling 5:

De aanbeveling wordt aanvaard. In het bijzonder merkt de GAR op dat de GAR en de ECB momenteel werken aan de actualisering van het MoU. Het geactualiseerde MoU zal uiterlijk in het eerste kwartaal van 2018 worden vastgesteld. Daarna zullen het MoU en de bijlagen daarbij worden gepubliceerd.

Antwoord op aanbeveling 6:

De aanbeveling wordt aanvaard. In het bijzonder merkt de GAR het volgende op:

- (a) Zie het antwoord van de GAR op paragraaf XI.
- (b) De GAR heeft al eerder gewezen op het belang van verbetering van de informatiestroom van de toezichthouder (met inbegrip van een mogelijke automatische deelname van de GAR aan de vergaderingen van de Raad van Toezicht) en zal dat blijven doen. Zie ook het antwoord van GAR op de paragrafen 132 en 133.
- (c) Zie het antwoord van de GAR op paragraaf XI.

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling van het controleplan (APM, audit planning memorandum)/start van de controle	8.11.2016
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad	12.10.2017
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	28.11.2017
Officiële antwoorden van de Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad ontvangen in alle talen	11.12.2017

De Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (GAR) is gevestigd te Brussel en werd in 2014 opgericht in het kader van de beleidsreactie op de financiële crisis. Hij heeft tot taak falende banken die onder zijn bevoegdheid vallen, af te wikkelen. Momenteel vallen ongeveer 140 banken in de eurozone onder zijn bevoegdheid.

Bij de controle werd de kwaliteit van het geheel aan regels en richtsnoeren van de GAR en de planning van de afwikkeling van afzonderlijke banken beoordeeld en werd nagegaan of de personeelsbezetting van de GAR toereikend is. We stelden tekortkomingen vast op al deze gebieden, hoewel de oprichting van de GAR uit het niets een grote uitdaging was en alle tekortkomingen in deze context moeten worden gezien.

We hebben een aantal aanbevelingen gedaan met betrekking tot de opstelling van afwikkelingsplannen en de afronding van de regels en richtsnoeren. We hebben de GAR ook aanbevolen zijn personeelsbestand en HR-procedures te verbeteren.

40
1977-2017



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europese Unie, 2017.

Voor iedere vorm van gebruik of reproductie van (beeld)materiaal dat niet onder het auteursrecht van de Europese Unie valt, dient rechtstreeks toestemming aan de auteursrechthebbende te worden gevraagd.