



Rabobank



# Position Paper: Bail-in en Resolutie Fonds

## 1. Introductie

In aanloop naar de Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) heeft de Europese Commissie in haar consultation paper in 2012 voorgesteld de mogelijkheid tot bail-in van senior schuld als onderdeel van resolutie te onderzoeken. Hierbij worden twee basismodellen voorgesteld: de comprehensive approach, waarbij (vrijwel) alle schuld (inclusief senior unsecured debt) kan worden afgeschreven op basis van wetgeving en als alternatief de targeted approach waarbij enkel specifieke bail-in instrumenten kunnen worden afgeschreven op contractuele basis en senior schuld hierbij is uitgezonderd<sup>1</sup>. Beide methodes respecteren de hiërarchie van claims, waarbij eerst aandelen en (diep) achtergestelde schulden dienen te worden afgeschreven alvorens aan te komen bij de specifieke bail-in instrumenten (targeted approach) of de senior schuld (comprehensive approach). Rabobank is voorstander van een comprehensive approach waarbij (vrijwel) alle senior schulden onder de maatregel vallen en er geen sprake is van grandfathering. In dit paper wordt toegelicht waarom.

In de nadere uitwerking van april 2013 gaat de Europese Commissie nog een stap verder. Zij introduceert de bevoegdheid van lidstaten om onder de comprehensive

benadering een aantal categorieën uit te sluiten zoals spaargeld boven de 100.000 euro en posten in relatie tot derivaten. Daarnaast mogen lidstaten zelf de minimumomvang van eligible bail-in-able liabilities bepalen en is het optioneel om bij de comprehensive approach ook een zekere omvang aan contractual bail-in instrumenten te vereisen. Rabobank is voor verdere harmonisatie en tegen bevoegdheden van lidstaten om zelfstandig de categorieën aan bail-in-able liabilities te bepalen. Uitsluiting van categorieën voor bail-in in samenhang met de bevoegdheid om het minimum van bail-in-able liabilities te bepalen kan ertoe leiden dat het draagvlak voor een bail-in bijdrage van bankcrediteuren aanmerkelijk wordt uitgehold. Dit gaat dan ten laste van andere banken als contribuanten aan het Resolutie Fonds alsmede in voorkomende gevallen van het ESM. Introductie optioneel van contractual bail-in instrumenten is niet gewenst.

De Europese Commissie stelt een Resolutie Fonds (RF) op lidstaat niveau voor op basis van minimum harmonisatieregels (mbt target level, periode van storting, lenen tussen RF'en en eventueel gebruik van DGS Fonds binnen een RF). Rabobank is ook hier voor verdere harmonisatie en wijst keuzemogelijkheden voor lidstaten af.

<sup>1</sup>) Een ander onderscheid betreft de wijze van vastlegging van de bail-in verplichting. Dat kan via een in de wet vastgelegde verplichting (statutory) of op basis van een in de individuele overeenkomst opgenomen clause (contractual). Een comprehensive benadering gaat doorgaans samen met een statutory vastlegging, die ook de voorkeur van Rabobank heeft.

## 2. Voorstel Bail-in

### 2.1 *Comprehensive versus targeted*

In het discussion paper heeft de Commissie de bail-in tool uitgewerkt en is daarbij enkel ingegaan op de comprehensive approach als onderdeel van de Bank Resolution and Recovery Directive ("BRRD"). Deze maatregel wordt mogelijk geïntroduceerd naast de andere resolutiemaatregelen zoals het verkopen van een (onderdeel van een) bank, het overdragen van een (gedeelte van) de bank naar een publieke figuur en het overdragen van slechte activa naar een asset manager die voor verdere afwikkeling zorgt. Doel van het resolutieregime is ervoor te zorgen dat in de toekomst geen belastinggeld nodig is om financiële instellingen overeind te houden; verliezen dienen te worden gedragen door aandeelhouders en schuldeisers.

De targeted approach is niet verder uitgewerkt in de BRRD, omdat er in geval van ernstige verliezen toch sprake kan zijn van een te kleine buffer en daarbij in feite ongedekte senior schuld wederom buiten schot blijft. Onder de targeted approach zou ongedekte senior schuld derhalve een impliciete beschermde status krijgen, wat politiek onwenselijk is. Daarnaast is er onzekerheid over de diepte en liquiditeit van de markt voor specifiek bail-in-able schuldpapier waardoor banken niet in staat zullen zijn hun buffers hoog genoeg te maken, wat zal leiden tot hoge(re) prijzen voor dit soort papier. Tevens kan een dergelijke maatregel worden uitgelegd als het opleggen van nog hogere kapitaalsbuffers na de CRDIV voorstellen.

### 2.2 *Werking bail-in*

Om de stabiliteit te kunnen waarborgen wordt de bestaande hiërarchie van claims gerespecteerd. Dit betekent dat:

- eerst het volledige eigen vermogen dient te worden afgeschreven;
- vervolgens achtergestelde schulden aan bod komen;
- tenslotte ongedekte senior schulden worden afgeschreven.

De inwerkingtreding van bail-in geschiedt op het moment van 'failing or likely to fail', het 'point of non viability'. Dit is wanneer

een of meer van de volgende zaken optreedt: 1) het op korte termijn niet meer beschikken over voldoende kapitaal, 2) wanneer de bezittingen kleiner zijn dan de schulden, 3) het niet meer kunnen voldoen aan de verplichtingen of 4) het ontvangen van staatssteun anders dan liquiditeit. Het is dus bedoeld als laatste redmiddel vóór faillissement. Doelstelling is dat voor een financiële instelling na afschrijving een ordentelijke afwikkeling van de financiële instelling mogelijk wordt, zonder dat publieke gelden nodig zijn noch dat de publieke nutsfuncties in gevaar komen. Gebleken is dat de huidige insolventieprocedures onnodig lang duren en de financiële stabiliteit in gevaar kunnen brengen. Het voorstel is dat de bail-in maatregel gaat gelden op groepsniveau, maar ook op individueel niveau van een instelling kan worden geëist dat aan de voorwaarden wordt voldaan. Uitgangspunt is dat het moment van point of non viability vlak voor het moment van faillissement ligt. Hierdoor zal de Probability of Bail-in nagenoeg gelijk zijn aan de Probability of Default en de impact op spreads op senior schuld beperkt moeten zijn.

### 2.3 *Scope*

Het voorstel in het discussion paper 2012 is om primair, met enkele uitzonderingen, alle senior schulden onder de maatregel te laten vallen. Deze uitzonderingen betreffen schulden voor het deel dat deze gedekt zijn door activa (bijv. covered bonds) en repo transacties, maar ook spaargeld dat valt onder het Deposito Garantie Stelsel ("DGS") en geld dat beheerd wordt voor derden (fiduciair geld). De DGS claim van het DGS fonds valt overigens nu wel binnen de scope, al wordt er gesproken om deze claim preferent te maken. Eveneens worden salarissen, pensioenverplichtingen, verplichtingen aan crediteuren voor het leveren van goederen en diensten inclusief IT alsmede belasting en sociale premies uitgezonderd. Lidstaten krijgen in het laatste voorstel uit april 2013 de optie om bepaalde schuld, welke eerder als één van de eligible senior ongedekte schuld categorieën kwalificeerde, uit te sluiten als eligible. Dit betreft spaargeld boven de 100.000 euro in handen van natuurlijke personen en SME's en posten in relatie tot derivaten. Tot slot kunnen kortlopende schulden met een oorspronkelijk looptijd van 1 maand en korter in relatie tot betalings-, clearing- en settlement

systemen uitgezonderd worden, dit om de voortgang van de financiële instelling te kunnen waarborgen en acute liquiditeitsproblemen te voorkomen

Bovenstaande laat potentieel grote verschillen toe tussen lidstaten ten aanzien van de capaciteit van bail-in. In voorkomende gevallen zal er eerder extra geld nodig zijn van het Resolutie Fonds (al dan niet via lenen van andere RF'en) of van de belastingbetaler en/of het ESM. Rabobank wijst deze keuzevrijheid dan ook af.

### **2.3 Minimum hoeveelheid bail-in-able instrumenten**

Aangezien bepaalde schuldinstrumenten worden uitgezonderd, dient er volgens de regelgever voor te worden gewaakt dat banken zich alleen funden met instrumenten die uitgezonderd zijn. Hiertoe dienen banken een minimum bedrag aan bail-in-able instrumenten aan te houden. Financiële instellingen en iedere dochter dienen te allen tijde een minimum hoeveelheid kwalificerende/eligible bail-in-able instrumenten aan te houden, welke vastgesteld dient te worden door de resolutie autoriteit. In de inleiding van het discussion paper werd een 10% minimum van het totaal aan schulden/ passiva (op basis IFRS boekhoudregels) voorgesteld. Tevens werd er voorgesteld een uitzondering te kunnen maken voor niet-systeemrelevante financiële instellingen. Controle hierop geschiedt door de lokale toezichthouder. Het voorstel om de totale passiva als basis te nemen in plaats van de risicogewogen activa (RWA) komt voort uit de gedachte dat de werkelijke verliezen wel eens groter kunnen zijn dan de RWA's (op basis van risicomodellen) indiceren. Men waakt dus voor onderschatting. Het percentage is vastgesteld op basis van historisch waargenomen verliezen: 10% van de totale passiva zou voldoende moeten zijn om de waargenomen verliezen te kunnen dragen. Daarbij wordt aangegeven dat bij een nog hoger percentage de cost of funds van banken wel eens extreem hoog zou kunnen worden. Rabobank ondersteunt dit standpunt.

In de aanvullende uitwerking van april 2013 wordt voorgesteld dat lidstaten zelf de minimumomvang van eligible bail-in-able liabilities mogen bepalen. Dit laat dan grote verschillen toe tussen lidstaten ten aanzien

van de capaciteit van bail-in bij combinatie van scope en minimumomvang. In voorkomende gevallen zal er eerder extra geld nodig zijn van het Resolutie Fonds (al dan niet via lenen van andere RF'en) of van de belastingbetaler en/of het ESM. Rabobank wijst deze keuzevrijheid dan ook af.

### **2.4 Optionele contractual bail-in instrumenten**

Tot slot wordt in de aanvullende uitwerking van april 2013 voorgesteld dat lidstaten ervoor mogen kiezen om in aanvulling op de comprehensive approach ook nog een zekere omvang aan contractual bail-in instrumenten te vereisen. Dit kan dan door een aanvullende eis te stellen voor de omvang van own funds en/of contractual bail-in instrumenten ten opzichte van totaal passiva. Bezwaren naast een ongelijk speelveld zijn dat in voorkomende gevallen banken gedwongen kunnen worden ofwel duur en weinig liquide bail-in-able papier te plaatsen ofwel om additioneel eigen vermogen (Tier1 en Tier2) aan te trekken. Rabobank wijst deze keuzevrijheid dan ook af en heeft voorkeur voor een geharmoniseerde regel.

### **2.5 Coco vs bail-in**

Rabobank ziet voordelen in het uitgeven van zogenaamde coco instrumenten, omdat deze going concern instrumenten in tijden van ernstige stress de weerbaarheid van de organisatie vergroten, op basis van contractueel vastgelegde voorwaarden. Deze instrumenten dienen niet te worden verward met bail-in instrumenten omdat coco's in een vroegtijdig stadium kunnen worden geconverteerd/afgeschreven. In geval van bail-in geschiedt dit op het moment van "point of non viability", is het onderdeel van de resolutie en geschiedt op basis van wetgeving.

## **3. Resolutie Fonds**

### **3.1 Tijdelijk Resolutie Fonds**

De Europese Commissie stelt een Resolutie Fonds (RF) op lidstaat niveau voor op basis van minimum harmonisatieregels (mbt target level, periode van storting, lenen tussen RF'en en eventueel gebruik van DGS Fonds binnen een RF). Dit als eerste stap naar een toekomstig volledig geharmoniseerd Europees Resolutie Fonds (als onderdeel van het Single Resolution Mechanism). Rabobank is voorstander van een

meer geharmoniseerd Fonds met minimaal gelijke vereisten voor omvang (target level) en periode van bereiken van deze omvang.

### 3.2 Onderling uitlenen

De huidige voorstellen bevatten een procedure voor lidstaten om te besluiten al dan niet over te gaan tot uitlenen aan een ander RF. Lenen is een mogelijkheid; geen verplichting. Rabobank acht de uitleenfaciliteit nog te vroeg en pas geschikt om in te voeren bij introductie van het Europees Resolutie Fonds. Immers pas dan vindt adequate pro rata burden sharing plaats, in een stelsel onder leiding van de Europese Resolutie Autoriteit.

### 3.3 Ranking covered deposits/DGS Fonds

Voorgesteld wordt dat covered deposits/het DGS Fonds in subrogatie een hogere rangorde krijgt dan de ongedekte senior schulden. Rabobank is hier tegen omdat dit het principe van een zo breed mogelijke basis voor de comprehensive benadering uitholt. En daarmee het primaire draagvlak voor bail-in verkleint.

## 4. De Europese oplossing

De introductie van de BRRD valt te zien als opmaat voor de voorstellen voor een EU Resolutie Autoriteit alsmede een EU Resolutie Fonds. De Commissie heeft aangegeven op korte termijn (tegen de zomer 2013) met voorstellen te willen komen. Naar verwachting zal de structuur grote gelijkenis vertonen met de opzet van het SSM (toezicht). De huidige BRRD voorstellen moeten in onze visie al sterk voorsorteren op de te verwachten volledig geharmoniseerde voorstellen. Helaas zien wij dat er nog erg veel wezenlijke besluiten over opzet en structuur alsmede specifieke definities bij de individuele lidstaten zijn belegd. Wij zijn evenwel sterk voorstander van een verdere harmonisatie en vinden dat dat sterker uit de BRRD voorstellen moet spreken.

Derhalve stellen wij voor minimaal in de BRRD:

- De bevoegdheid om liabilities uit te zonderen van de definitie van 'eligible liabilities' (art38, 3a) niet op te nemen.
- Een minimum geharmoniseerde omvang van 'eligible liabilities' (art. 39) op te nemen.

- De bevoegdheid om een minimum omvang vast te stellen aan 'own funds + contractual bail-in instrumenten (art. 39a) niet op te nemen.
- Expliciet op te nemen dat uitlenen tussen Resolutie Fondsen niet verplicht noch sterk bevorderd wordt.

## 5. Conclusie

Ervan uitgaande dat alle, op het moment van inwerkingtreding van de bail-in tool, uitstaande ongedekte schuld onder de BRRD kwalificeert als bail-in schuld, is Rabobank voorstander van de comprehensive approach. Grandfathering voor bestaande schuldeisers dient dus niet toegepast te worden aangezien Rabobank dan alsnog genoodzaakt is nieuw bail-in schuld papier uit te geven tegen hogere opslagen. Daarnaast dient ook het aantal uitgezonderde instrumenten (kort geld, claim DGS en bepaalde categorieën deposits) zo veel mogelijk te worden beperkt. Hierdoor wordt het potentiële verlies (loss given default) over een zo groot mogelijke draagvlak aan senior ongedekte schuld verdeeld. Daarbij heeft Rabobank bij deze comprehensive methode de mogelijkheid te differentiëren in haar kapitaalratio's, waarbij het risico van bail-in zoveel mogelijk wordt gemitigeerd. Immers de bail-in verplichting kan geheel of gedeeltelijk worden ingevuld met Tier 1 en Tier 2 instrumenten. Rabobank anticipeert nu al met de samenstelling van haar bufferkapitaal op de mogelijke gevolgen van de voorgestelde bail-in tool.

### Voor verdere informatie, vragen en opmerkingen:

Control Rabobank Groep, Loek Cremers,  
j.l.m.cremers@rn.rabobank.nl, 030-216 2630.  
Treasury Rabobank Groep, Rogier Everwijn,  
Rogier.Everwijn@rabobank.com, 030-216 9495