

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1568

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 februari 2019

Tijdens het plenaire debat over de Europese Top van 12 december 2018 heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de totstandkoming van de gemeenschappelijke achtervang (*backstop*) voor het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (*Single Resolution Fund, SRF*).¹ In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de politieke afspraken over de invoering van de achtervang, de voortgang van risicoreductie en het verdere proces omtrent de totstandkoming van deze achtervang.

Politieke afspraken over de gemeenschappelijke achtervang

In 2012 is in de Europese Raad afgesproken dat er een effectieve achtervang zou komen voor het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme.² In 2013 heeft de Ecofinraad dit bevestigd en afgesproken dat een gemeenschappelijke achtervang uiterlijk aan het eind van 2023 operationeel zou worden.³ In de aanloop naar deze besluitvorming is door mijn voorganger zeer uitgebreid van gedachten gewisseld met uw Kamer. Over de afspraken zelf is uw Kamer geïnformeerd in het verslag van de Ecofinraad van 18 december 2013⁴. De gemeenschappelijke achtervang faciliteert dat er financiële middelen aan het SRF kunnen worden uitgeleend indien er in het fonds onvoldoende financiële middelen resteren voor een eventuele resolutiecasus. De afspraken over de achtervang waren onderdeel van de afspraken over het opzetten van de bankenunie, met gemeenschappelijke regels, gemeenschappelijk toezicht en een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme. Aan de afspraak om uiterlijk begin 2024 de achtervang in te voeren zijn destijds geen voorwaarden met betrekking tot additionele risicoreductie verbonden. De bankenunie was en blijft voor Nederland een belangrijke stap in de verdieping van de monetaire unie.

¹ Handelingen II 2018/19, nr. 35, item 4

² https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/134374.pdf

³ <https://www.consilium.europa.eu/media/21899/20131218-srm-backstop-statement.pdf>

⁴ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1112

In 2016 is in de routekaart voor de voltooiing van de bankenunie⁵ afgesproken dat de achtervang eerder dan 2024 ingevoerd zou kunnen worden, indien de maatregelen inzake risicoreductie zijn afgerond waartoe de Europese Commissie in 2016 voorstellen heeft gedaan. Deze voorstellen gaan onder meer over kapitaaleisen voor banken en buffers voor *bail-in*. De onderhandelingen over deze voorstellen worden op dit moment afgerond. In het kader van de mogelijk vervroegde invoering is, zoals ook aangegeven in het verslag van de Eurogroep van 3 december 2018, afgesproken dat de Eurogroep zal streven naar overeenstemming over beperkte veranderingen van de intergouvernementele overeenkomst (IGA) die de overdracht en mutualisatie van de bijdragen van de lidstaten aan het SRF regelt.⁶

In juni 2018 heeft de Europese Raad afgesproken dat de achtervang voor het SRF bij het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) zal worden ondergebracht en dat het ESM op een aantal andere punten zal worden versterkt.⁷ Over het versterken van het ESM en de vormgeving van de achtervang zijn in de Eurogroep van 3 december 2018 en de Eurotop van 14 december 2018 afspraken gemaakt. Uw Kamer is daarover geïnformeerd in de verslagen van deze bijeenkomsten. Belangrijke onderdelen van deze afspraken zijn voor Nederland met name de grotere rol voor het ESM in programma's en de versterking van het raamwerk voor het bevorderen van de houdbaarheid van schulden. Over de vormgeving van de achtervang zijn op hoofdlijnen afspraken gemaakt in een overeengekomen *Terms of Reference*.⁸ Deze overeenkomst bevat veel onderdelen waarvoor Nederland zich de afgelopen maanden hard heeft gemaakt en die de eurozone versterken. Zo is onder andere afgesproken dat de achtervang de vorm zal krijgen van een kredietlijn van het ESM aan het SRF en dat deze op middellange termijn begrotingsneutraal zal zijn. Verder is afgesproken dat de omvang van de achtervang aansluit bij de doelomvang van het SRF aan het einde van de overgangperiode (eind 2023). Er zal een plafond voor de omvang van de achtervang worden vastgesteld dat alleen door een unaniem besluit van de Raad van Gouverneurs van het ESM kan worden aangepast. Hiermee wordt volledige controle over de leencapaciteit van het ESM behouden, wat belangrijk is omdat een verhoging van de achtervang onder andere de leencapaciteit voor andere ESM instrumenten zou kunnen beperken.

Tot slot heeft Nederland tijdens de Eurogroep en de Eurotop opnieuw de noodzaak van risicoreductie in relatie tot de mogelijke eerdere inwerkingtreding van de achtervang van het SRF benadrukt. Ook heeft Nederland het belang hiervan benadrukt voor inwerkingtreding eind 2023.⁹

Voortgang risicoreductie

Leverage ratio en MREL

Zoals hierboven aangegeven, is voortgang op risicoreductie een belangrijke voorwaarde bij een eventuele vervroegde invoering van de gemeenschappelijke achtervang. Parallel aan de discussies over de achtervang zijn sinds 2012 belangrijke stappen gezet om risico's in de Europese bankensector verder terug te dringen. Recent heb ik uw Kamer geïnfor-

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/> en Kamerstuk 21 501-07, nr. 1384

⁶ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1560

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/36023/29-euro-summit-statement-nl.pdf>

⁸ Bijlage bij Kamerstuk 21 501-07, nr. 1560

⁹ Kamerstuk 21 501-20, nr. 1412

meerd over de risicoreductie in de Europese bankensector.¹⁰ Met het onlangs gesloten principeakkoord over het bankenpakket zijn hierin cruciale stappen gezet.¹¹ Dit pakket bevat onder andere buffers voor bail-in (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*; MREL) en de *leverage ratio*. Banken bouwen de komende jaren MREL-buffers op, waarbij de 8% bail-in eis als referentie geldt voor alle banken. Deze 8%-eis is belangrijk bij de vaststelling van de MREL-buffers omdat een minimale bail-in van 8% nodig is voor eventueel gebruik van het SRF. Banken dienen in 2024 aan hun MREL-eis te voldoen, met beperkte mogelijkheden tot uitstel. Ook wordt een harde leverage ratio-eis van 3% geïntroduceerd voor alle banken. Dit betekent dat banken te allen tijde een minimale hoeveelheid eigen vermogen aanhouden. Voor de mondiaal systeemrelevante banken zal een opslag gelden. Dit pakket wordt nog verder technisch afgerond en binnenkort ter goedkeuring voorgelegd aan de Raad en het Europees Parlement. Het bankenpakket vergroot de weerbaarheid van Europese banken wezenlijk.

Niet-presterende leningen (NPL's)

In 2017 is de Raad tot een actieplan gekomen ten aanzien van niet-presterende leningen (NPL's). De aanpak van NPL's was geen onderdeel van de oorspronkelijke afspraken over de achtervang, zoals die zijn gemaakt in de routekaart uit 2016. In de ogen van het kabinet is de aanpak van NPL's een belangrijke additionele stap richting meer risicoreductie. Met een verordening worden banken in de toekomst verplicht om na verloop van tijd verliezen af te dekken, bijvoorbeeld door het nemen van voorzieningen. Daarmee wordt voorkomen dat verliezen in de loop der tijd opstapelen. Nederland blijft het belang benadrukken van tijdige en adequate voorzieningen. Banken worden hierdoor weerbaarder en kunnen zelf toekomstige verliezen op NPL's opvangen. Daarnaast heeft de Europese Centrale Bank (ECB) eerder al een leidraad opgesteld met daarin onder meer hoe zij verwacht dat banken omgaan met NPL's en hoe zij verwacht dat banken voorzieningen nemen voor nieuwe NPL's.¹²

Waarborgen in vormgeving gemeenschappelijke achtervang

Tot slot bestaan er diverse waarborgen met betrekking tot de vormgeving van de gemeenschappelijke achtervang die de mate van risicodeling beperken en die mede op aandringen van Nederland in de afspraken over de vormgeving van de achtervang zijn opgenomen. Ten eerste geldt dat voldaan moet zijn aan zeven criteria voordat gebruik kan worden gemaakt van de achtervang.¹³ Een belangrijk criterium daarbij is dat de regels uit de BRRD en SRM (het afwikkelraamwerk voor banken) moeten worden nagekomen, waarin onder andere is vereist dat bij banken in resolutie een minimale bail-in van 8% van de balans heeft plaatsgevonden en de nieuwe afspraken over de buffers (MREL) die zij hiervoor aan moeten houden. Ten tweede is er een unanieme beslissing binnen het ESM nodig om de achtervang voort te zetten wanneer het juridische raamwerk voor de afwikkeling van financiële instellingen in de toekomst, tegen de wens van een of meer lidstaten, op essentiële punten wordt gewijzigd. Hiervan zou bijvoorbeeld sprake kunnen zijn bij een afzwakking van de bail-in regels. Het Europees Hof van Justitie van de Europese Unie beoordeelt of

¹⁰ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1509

¹¹ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2018/12/04/banking-union-council-endorses-package-of-measures-to-reduce-risk/>

¹² https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/guidance_on_npl.en.pdf

¹³ Een beroep is in laatste instantie; begrotingsneutraliteit op middellange termijn; volledige naleving van de SRMR en BRRD; de beschikbaarheid van de benodigde middelen; naleving van de verplichting om bijdragen over te dragen; geen wanbetalingen; behoud van het wettelijk kader.

er sprake is van een dergelijke fundamentele aanpassing van het juridische raamwerk.

Moment van invoering gemeenschappelijke achtervang

Mogelijke vervroegde invoering

Nederland heeft er succesvol voor gepleit dat de risicoreductie ook aantoonbaar moet zijn voor mogelijke vervroegde invoering van de gemeenschappelijke achtervang. Daarom is overeengekomen dat de politieke besluitvorming over vervroegde invoering van de achtervang gevoed zal worden door een rapport dat in 2020 door onder andere de Europese Commissie en de ECB moet zijn opgesteld. Daarin zal worden ingegaan op de voortgang van risicoreductie op het gebied van onder andere de opbouw van MREL-buffers en de trend in de afbouw van NPL's. Daarbij zal gekeken worden naar de voortgang bij alle banken waarvoor de Single Resolution Board de afwikkelautoriteit is, uitgaande van een doelstelling van 5% bruto en 2,5% netto NPL's of adequate voorzieningen. Als de ambitieuze doelstellingen niet worden behaald, zullen lidstaten aanvullende maatregelen nemen, bijvoorbeeld ten aanzien van insolventieraamwerken om hier alsnog naar toe te werken. Daarbij is van belang om te benadrukken dat NPL's op zichzelf niet problematisch zijn en voor een groot deel toe te schrijven aan economische omstandigheden. Wanneer NPL's zich voordoen, dienen banken hier adequaat voorzieningen voor treffen, of ze efficiënt uit te kunnen winnen. Daarmee wordt voorkomen dat verliezen zich op termijn opstapelen. Dit is ook de kern van het voornoemde actieplan dat op dit moment wordt uitgevoerd.

Invoering einde overgangperiode

De afgelopen jaren zijn meerdere afspraken gemaakt op het gebied van risicoreductie. In mijn brief over risicoreductie in de Europese bankensector van april 2018 heb ik reeds inzichtelijk gemaakt over welke onderwerpen dit gaat. De achtervang dient – conform de routekaart – uiterlijk in 2024 operationeel te zijn. Dit is belangrijk voor het vertrouwen in het resolutiemechanisme en draagt er aan bij dat de wisselwerking tussen banken en nationale overheden verder wordt doorgebroken doordat de nationale kredietlijnen komen te vervallen. Naar de mening van het kabinet bestaan significante waarborgen en afspraken bij de vormgeving en het eventuele gebruik van de achtervang om op dat moment een stap richting risicodeling te kunnen zetten. Zoals hierboven beschreven in de sectie over de voortgang met risicoreductie, worden er via de gemaakte afspraken nog belangrijke stappen gezet op het gebied van risicoreductie tot 2024. Zo bouwen banken MREL-buffers op en zullen zij voor toekomstige NPL's meer voorzieningen moeten treffen. Toezichthouders hebben vanzelfsprekend een belangrijke rol in het uitvoeren van deze afspraken. Zij leggen kapitaaleisen en MREL-buffers op en vereisen waar nodig aanvullende voorzieningen op NPL's. Ook worden de komende jaren verdere stappen gezet in de transparantie van MREL, zodat marktpartijen en andere geïnteresseerden zich een goed beeld kunnen vormen van de weerbaarheid van banken.

Verdere proces voor de totstandkoming van de gemeenschappelijke achtervang

Aanpassing ESM-Verdrag

Voordat gebruik gemaakt kan worden van de gemeenschappelijke achtervang moeten nog een aantal stappen worden gezet, waarbij uw Kamer betrokken zal zijn. Ten eerste zal het ESM-Verdrag moeten worden

aangepast om het ESM toe te staan om leningen aan het SRF te verstrekken. De achtervang wordt bij het ESM ingericht conform de overeengekomen *Terms of Reference*. Bij de wijziging van het ESM-Verdrag worden ook de hierboven beschreven elementen voor de versterking van het ESM meegenomen. In de conclusies van de afgelopen Eurotop wordt opgeroepen om de voorbereidingen voor deze verdragswijziging in juni 2019 af te hebben gerond.¹⁴ Het gewijzigde ESM-Verdrag zal goedgekeurd moeten worden door het Nederlandse parlement. Daardoor zal uw Kamer betrokken zijn bij de wijze waarop in dit verdrag de vervolgstappen voor de totstandkoming van de achtervang worden vastgesteld.

Instellen kredietlijn

Ten tweede zet Nederland er bij de wijziging van het ESM-Verdrag op in dat voor het daadwerkelijk instellen van de kredietlijn voor het SRF zowel bij vervroegde invoering als bij invoering aan het begin van 2024 een aanvullend, unaniem, besluit nodig is door de Raad van gouverneurs van het ESM. Dit besluit zal dan uiterlijk aan het eind van 2023 worden genomen, gelet op de hierboven beschreven politieke afspraken dat de achtervang uiterlijk begin 2024 beschikbaar zal zijn en dat deze door het ESM zal worden verzorgd. Op basis van een unaniem politiek oordeel dat voldoende risicoreductie is bereikt kan dit besluit ook eerder dan eind 2023 worden genomen (zie hieronder voor meer detail). In elk scenario zal ik uw Kamer voorafgaand aan het besluit van de Raad van gouverneurs over het instellen van de kredietlijn voor het SRF informeren, zodat uw Kamer daar met het kabinet over van gedachten kan wisselen.

Overigens zal de inwerkingtreding van de achtervang ook betekenen dat de brugfinanciering door middel van individuele kredietlijnen van lidstaten komt te vervallen, omdat het ESM de gehele kredietlijn vanaf dat moment zal voorzien. De kredietlijn voor Nederland bedraagt op dit moment 4,16 miljard euro. Daarmee wordt de link tussen nationale overheden en hun banken verder doorbroken. Dit is een voordeel van (eerdere) inwerkingtreding van de achtervang.

Gebruik kredietlijn

Ten derde zal, na de instelling van de kredietlijn voor het SRF, voor gebruik hiervan steeds toestemming moeten worden gegeven door de Raad van bewind van het ESM. Vanzelfsprekend zal de Nederlandse vertegenwoordiger in de Raad van bewind streng toezien op de naleving van de overeengekomen, hierboven beschreven, condities. Deze condities dragen in belangrijke mate bij aan de realisatie en het behoud van de risicoreductie die als voorwaarde is gesteld voor het instellen van de achtervang. Gelet op de snelle besluitvorming die daarbij noodzakelijk is, stel ik voor te zijner tijd met uw Kamer afspraken te maken over de wijze waarop uw Kamer hierbij betrokken kan worden.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/euro-summit/2018/12/14/>