

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

AH

## VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 2 april 2019

De vaste commissie voor Financiën<sup>1</sup> heeft in haar vergadering van 18 december 2018 besloten om in schriftelijk overleg te treden naar aanleiding van het verslag van de Eurogroep en de Ecofinraad van 3 en 4 december 2018.<sup>2</sup> De leden van de fractie van de **SP**-fractie hebben hiervoor inbreng geleverd. De commissie voor Financiën heeft kennisgenomen van de beantwoording zoals dat door de Minister van Financiën op 6 februari jl. aan de Eerste Kamer is aangeboden.<sup>3</sup> In haar vergadering van 12 februari jl. heeft de commissie voor Financiën besloten in nader schriftelijk overleg te treden naar aanleiding van de op 6 februari jl. ontvangen brief. De leden van de fractie van **D66** hebben hiervoor inbreng geleverd. De leden van de fracties van de **VVD, SP, PvdA** en **ChristenUnie** sloten zich aan bij de vragen van de leden van D66-fractie. De commissie heeft aansluitend op 1 maart 2019 een brief gestuurd aan de Minister.

De Minister heeft op 2 april 2019 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,  
Van Dooren

<sup>1</sup> Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Knip (VVD) (*voorzitter*), Backer (D66), Ester (CU), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Vac. (PVV), Van Apeldoorn (SP), N.J.J. van Kesteren (CDA), Knapen (CDA), Köhler (SP), Van Rij (CDA) (*vice-voorzitter*), Rinnooy Kan (D66), Schalk (SGP), Van de Ven (VVD), vac. (PvdA), Reuten (SP), Wever (VVD), Teunissen (PvdD), Binnema (GL), Gout-van Sinderen (D66).

<sup>2</sup> Kamerstukken I, 2018–2019, 21 501-07, Z.

<sup>3</sup> Kamerstukken I, 2018–2019, 21 501-07, AD.

## BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Minister van Financiën

Den Haag, 1 maart 2019

De vaste commissie voor Financiën heeft in haar vergadering van 18 december 2018 besloten om in schriftelijk overleg te treden naar aanleiding van het verslag van de Eurogroep en de Ecofinraad van 3 en 4 december 2018.<sup>4</sup> De leden van de fractie van de **SP**-fractie hebben hiervoor inbreng geleverd. De commissie voor Financiën heeft met belangstelling kennisgenomen van de beantwoording zoals dat door u op 6 februari jl. aan de Eerste Kamer is aangeboden.<sup>5</sup> In haar vergadering van 12 februari jl. heeft de commissie voor Financiën besloten in nader schriftelijk overleg te treden naar aanleiding van de op 6 februari jl. ontvangen brief. De leden van de fractie van **D66** hebben hiervoor inbreng geleverd. De leden van de fracties van de **VVD, SP, PvdA** en **ChristenUnie** sluiten zich aan bij de vragen van de leden van D66-fractie.

U schrijft dat het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (*Single Resolution Fund*, SRF) leningen kan verstrekken aan banken.<sup>6</sup> De leden van D66-fractie vragen welk rentetarief op deze leningen in rekening gebracht zal worden, en welke terugbetalingstermijnen daarvoor gelden. Deze leden vragen verder of het niet de voorkeur zou verdienen, vanuit het oogpunt van marktdisciplineren en vanuit prudentieel opzicht, om ervoor te zorgen dat banken zelf voldoende buffers hebben.

U schrijft ook dat het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) direct leningen kan verstrekken aan banken, namelijk voor zover het SRF onvoldoende middelen bevat voor een resolutiecasus.<sup>7</sup> Deze leden vragen welk rentetarief op deze leningen in rekening gebracht zal worden, en welke terugbetalingstermijnen daarvoor gelden. Deze leden vragen verder of het niet de voorkeur zou verdienen, vanuit het oogpunt van marktdisciplineren, om ervoor te zorgen dat het SRF een voldoende omvang heeft. Zij wijzen erop dat bij de behandeling van de wet indertijd in 2012 de toenmalige Minister in zijn memorie van antwoord aangaf dat rechtstreekse bijstand aan financiële instellingen op grond van het verdrag niet mogelijk was.<sup>8</sup> Vallen de hiervoor genoemde leningen niet onder de definitie van bijstand?

Tenslotte schrijft u dat de gemeenschappelijke afwikkelingsraad (*Single Resolution Board*, SRB) de bevoegdheid heeft om aanvullende bedragen van de banken te vragen voor de terugbetaling van de geleende middelen.<sup>9</sup> Deze leden vragen of deze bevoegdheid altijd zal worden benut, en waarop de aan de banken gevraagde bedragen zullen zijn gebaseerd. Is er een verdeelsleutel vastgelegd en zo ja, waarop is die gebaseerd? Verder zijn deze leden benieuwd of dit betekent dat de bank die wordt afgewikkeld uiteindelijk minder bijdraagt aan het systeem en zo ja, wat dit betekent voor de prikkels die het systeem biedt voor het nemen van risico.

<sup>4</sup> Kamerstukken I, 2018–2019, 21 501-07, Z.

<sup>5</sup> Kamerstukken I, 2018–2019, 21 501-07, AD.

<sup>6</sup> Kamerstukken I, 2018–2019, 21 501-07, AD, p. 3.

<sup>7</sup> Kamerstukken I, 2018–2019, 21 501-07, AD, p. 3.

<sup>8</sup> Kamerstukken I, 2011–2012, 33 221, B, p. 28.

<sup>9</sup> Kamerstukken I, 2018–2019, 21 501-07, AD, p. 3.

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien de beantwoording van de gestelde vragen met belangstelling en bij voorkeur binnen vier weken na dagtekening van deze brief tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
M.A.J. Knip

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 april 2019

De leden van de fractie van de D66 hebben op 1 maart jl. additionele vragen gesteld naar aanleiding van het verslag van Eurogroep- en Ecofin-vergadering van 3 respectievelijk 4 december 2018. De leden van de fracties VVD, SP, PvdA en ChristenUnie hebben zich aangesloten bij deze vragen. Middels deze brief beantwoord ik deze vragen.

*De leden van de D66-fractie vragen welke rentetarieven en terugbetalingstermijnen er gelden voor leningen die vanuit het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds worden verstrekt. Daarnaast vragen de leden of het niet de voorkeur zou verdienen om te zorgen dat banken zelf voldoende buffers hebben.*

Voor de afwikkeling van financiële instellingen kan de gemeenschappelijke afwikkelingsraad (*Single Resolution Board*, SRB) gebruik maken van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (*Single Resolution Fund*, SRF).<sup>10</sup> Het verstrekken van leningen vanuit het SRF is één van de mogelijkheden die de SRB tot haar beschikking heeft, voor zover dat noodzakelijk is om de effectieve toepassing van de afwikkelingsinstrumenten te verzekeren. Er bestaan geen vastgestelde looptijden of rentetarieven voor de leningen die vanuit het SRF worden verstrekt. Het is de discretionaire bevoegdheid van de SRB om dit per resolutiecasus vast te stellen.

Op basis van de SRM-verordening moet steun uit het SRF worden goedgekeurd door de Europese Commissie. Dit besluit geschiedt onder andere op basis van de verenigbaarheid met de interne markt en dus Europese staatssteunregels. Op basis van deze regels is er geen vast rentetarief of terugbetalingstermijn. Op basis van de Bankencommunicatie 2013 bedraagt de looptijd in het geval van liquiditeitssteun via garanties in principe 3 maanden tot 5 jaar.<sup>11</sup> In verschillende bancaire steunoperaties in Europa zijn in de afgelopen jaren vormen van steun ingezet die mede op last van de Europese Commissie een marktconforme rentevergoeding vroegen.

Ik vind het verstandig dat banken voldoende buffers aanhouden. Het zelf kunnen opvangen van eventuele schokken is een belangrijk uitgangspunt om er voor te zorgen dat banken niet bij de SRB terecht komen om afgewikkeld te worden. Sinds het uitbreken van de financiële crisis zijn veel maatregelen genomen om financiële instellingen weerbaarder te maken. Zo zijn de kapitaaleisen voor banken substantieel verhoogd en is de kwaliteit van het kapitaal dat moet worden aangehouden verbeterd. Verder zorgt een harde leverage ratio eis van 3% ervoor dat banken voortaan een minimale hoeveelheid eigen vermogen moeten aanhouden. Ook komt er, in aanvulling op de 3% eis voor alle banken, een opslag op de leverage ratio eis voor de mondiale systeembanken (G-SIIs). Mede dankzij Nederlandse inzet wordt ook een verhoging voor nationaal systeemrelevante banken (O-SIIs) nog nader onderzocht. Tenslotte moeten banken – naast een ondergrens aan eigen vermogen – ook voldoende vreemd vermogen gaan aanhouden, waarop relatief eenvoudig *bail-in* kan worden toegepast. Bij gebruik van het SRF voor het absorberen

<sup>10</sup> In deze context worden financiële instellingen, volgens de SRM-verordening, gedefinieerd als een kredietinstelling of bepaalde beleggingsonderneming. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32014R0806>.

<sup>11</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0730\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0730(01)&from=EN).

van verliezen of het herkapitaliseren van een bank geldt dat er een *bail-in* ter grootte van ten minste 8% van de balans moet plaatsvinden.

*Voorts vragen de leden welke rentetarieven en terugbetalingstermijnen gelden voor leningen van het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM), indien het SRF onvoldoende middelen bevat voor een resolutiecasus. De leden vragen verder of het niet de voorkeur zou verdienen, vanuit het oogpunt van marktdisciplineren, om ervoor te zorgen dat het SRF een voldoende omvang heeft. Zij wijzen erop dat bij de behandeling van de wet indertijd in 2012 de toenmalige Minister in zijn memorie van antwoord aangaf dat rechtstreekse bijstand aan financiële instellingen op grond van het verdrag niet mogelijk was. De leden vragen zich of de hiervoor genoemde leningen niet onder de definitie van bijstand vallen.*

Met betrekking tot de mogelijkheid voor het ESM om financiële steun aan financiële instellingen te verstrekken, moet onderscheid gemaakt worden tussen de huidige situatie en de beoogde toekomstige situatie. Hieronder beantwoord ik de vragen van de leden over rente en terugbetalingstermijnen apart voor het *huidige* en het beoogde *toekomstige* instrument.

*Huidige instrument:* Op dit moment kan het ESM onder zeer strikte voorwaarden een directe bijdrage leveren aan de herkapitalisatie van financiële instellingen. Deze mogelijkheid bestaat naast de optie om indirect, via leningen aan lidstaten, bij te dragen aan de herkapitalisatie van banken. Het instrument van directe herkapitalisatie was bij de goedkeuring van het ESM-verdrag nog niet beschikbaar. Zoals destijds aangegeven in het door de leden genoemde memorie van antwoord, is in het ESM-verdrag de mogelijkheid opgenomen voor de Raad van gouverneurs om in onderlinge overeenstemming wijzigingen aan te brengen in de lijst van financiële-bijstandsinstrumenten. Op basis van artikel 19 van het ESM-verdrag heeft de Raad van gouverneurs op 8 december 2014 besloten om het instrument voor directe herkapitalisatie van banken toe te voegen aan de lijst van financiële-bijstandsinstrumenten van het ESM.<sup>12</sup> De toenmalige Minister van Financiën heeft het ontwerprichtsnoer en de ontwerpresolutie voor de instelling van het instrument op 13 juni 2014 aan uw kamer voorgelegd.<sup>13</sup>

De gedetailleerde regels voor het instrument van directe herkapitalisatie zijn vastgelegd in het hierboven genoemde richtsnoer.<sup>14</sup> De financiële steun die via dit instrument wordt verleend moet verenigbaar zijn met de Europese staatssteunregels. Vanuit het oogpunt van marktdisciplineren kan dit instrument daarnaast alleen als laatste redmiddel worden gebruikt. Het instrument kan alleen gebruikt worden voor financiële instellingen die afgewikkeld worden en dus niet voor de preventieve herkapitalisatie van banken. Daarnaast kan het instrument pas worden ingezet als eerst conform de SRM-verordening, na *bail-in* van minimaal 8% van de totale passiva, uit het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (SRF) een bijdrage van 5% van de totale passiva is geleverd aan de herkapitalisatie van een financiële instelling. Een bijdrage van het ESM is in dat geval alleen mogelijk als alle concurrente, niet-preferente passiva, met uitzondering van in aanmerking komende deposito's, volledig zijn afgeschreven of omgezet.

<sup>12</sup> [https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20141208\\_establishment\\_of\\_the\\_instrument\\_for\\_the\\_direct\\_recapitalisation\\_of\\_institutions.pdf](https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20141208_establishment_of_the_instrument_for_the_direct_recapitalisation_of_institutions.pdf).

<sup>13</sup> Kamerstukken I, 2013–2014, 33 221, K.

<sup>14</sup> [https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20141208\\_guideline\\_on\\_financial\\_assistance\\_for\\_the\\_direct\\_recapitalisation\\_of\\_institutions.pdf](https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20141208_guideline_on_financial_assistance_for_the_direct_recapitalisation_of_institutions.pdf).

Bij de directe herkapitalisatie van een financiële instelling gaat het in de regel om het verstrekken van eigen vermogen via de aankoop van aandelen en niet om het verstrekken van een lening. In uitzonderlijke situaties kan het ESM met unanieme goedkeuring van de Raad van gouverneurs ook gebruik maken van andere typen kapitaalinstrumenten dan aandelen, of gebruik maken van garanties. De duur van de financiële steun is afhankelijk van het moment dat het ESM besluit om de aangekochte kapitaalinstrumenten weer te verkopen of wanneer de garanties aflopen. Er is dus geen sprake van een vooraf overeengekomen terugbetaaltermijn. Om de financiële risico's voor het ESM te beperken zal de aankoopprijs van de kapitaaldeelname gebaseerd worden op een grondige waardering van de financiële instelling door de directeur van het ESM, in samenwerking met de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank en in de regel ook met onafhankelijke experts. De kosten voor deze vorm van financiële steun zijn vastgelegd in het prijsbeleid van het ESM.<sup>15</sup> De financieringskosten en de operationele kosten van de financiële steun zullen door het ESM verhaald worden op de financiële instelling die de steun ontvangt. Bij gebruik van garanties zal een passende garantiepremie gevraagd worden. Als de inkomsten uit de kapitaalinstrumenten niet hoog genoeg zijn om de kosten van het ESM te betalen, wordt het verschil bijgelegd door de lidstaat waar de instelling is gevestigd. Deze lidstaat betaalt daarnaast een marge van 0,75% op het door het ESM aan de financiële instelling verstrekte bedrag. Een deel daarvan kan aan de betreffende lidstaat teruggegeven worden als na de verkoop van de kapitaaldeelname een voldoende positief financieel resultaat is gegeneerd. Dit mogelijke positieve resultaat zal ook worden ingezet om de lidstaat te vergoeden voor eventueel door hen gecompenseerde verschillen tussen de inkomsten uit de kapitaalinstrumenten en de kosten van het ESM. Het instrument van directe herkapitalisatie is tot op heden niet ingezet.

*Toekomstige beoogde instrument:* In de toekomst zal het ESM, via de gemeenschappelijke achtervang voor het SRF, een indirecte bijdrage kunnen leveren aan de afwikkeling van een financiële instelling door de SRB, voor zover het SRF onvoldoende financiële middelen bevat. Reeds in 2012 is in de Europese Raad afgesproken dat er een effectieve achtervang zou komen voor het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme. 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. Zoals ik in mijn eerdere brief heb aangegeven, is afgesproken dat het hierboven toegelichte huidige instrument voor directe herkapitalisatie van financiële instellingen vervangen zal worden door de gemeenschappelijke achtervang zodra deze wordt geactiveerd.<sup>16</sup>

Wanneer het instrument voor directe herkapitalisatie wordt vervangen door de gemeenschappelijke achtervang voor het SRF, zal het ESM niet meer direct maar wel indirect een financiële bijdrage kunnen leveren aan de afwikkeling van financiële instellingen. Dit kan alleen als er geen middelen meer beschikbaar zijn in het SRF en de benodigde middelen niet snel genoeg bij de financiële instellingen opgehaald kunnen worden. In dat geval kan de SRB bij de afwikkeling van een financiële instelling een lening aanvragen bij het ESM en deze middelen conform de regels voor het gebruik van het SRF inzetten. In december is afgesproken dat de terugbetaaltermijn voor deze leningen van het ESM aan de SRB in de regel drie jaar zal zijn en maximaal vijf jaar. De rente zal bestaan uit de

<sup>15</sup> [https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20141208\\_esm\\_pricing\\_policy.pdf](https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/20141208_esm_pricing_policy.pdf).

<sup>16</sup> Kamerstukken I, 2018–2019, 21 501-07, nr. AD.

financieringskosten voor het ESM, vermeerderd met een marge van 0,35%-punt in de eerste drie jaar en 0,5%-punt voor de laatste twee jaar.

*Tenslotte vragen de leden of de SRB altijd gebruik zal maken van haar bevoegdheid om aanvullende bijdragen van banken te vragen voor de terugbetaling van de middelen die de SRB bij het ESM leent. En of hiervoor een verdeelsleutel is vastgesteld en zo ja, waarop deze is gebaseerd. Ook vragen de leden naar de bijdrage van afgewikkelde banken aan het systeem en wat dit betekent voor de prikkels voor het nemen van risico.*

In de SRM-verordening is bepaald dat de SRB leningen aan kan gaan wanneer de middelen in het SRF onvoldoende zijn voor een eventuele resolutiecasus. Dezelfde verordening bepaalt dat deze leningen terugbetaald zullen worden middels bijdragen van financiële instellingen. Eind december is in een *Terms of Reference* overeengekomen dat de gemeenschappelijke achtervang voor het SRF begrotingsneutraal moet zijn op de middellange termijn.<sup>17</sup> Dit betekent dat het ESM alleen leningen aan de SRB mag verstrekken die op de middellange termijn kunnen worden terugbetaald door het bankwezen. De intergouvernementele overeenkomst (IGA) betreffende de overdracht en mutualisatie van bijdragen aan het SRF schrijft voor dat tot eind 2023 leningen van de SRB (als de beschikbare middelen in het SRF zijn uitgeput) terugbetaald moeten worden door banken in het land waar de afwikkeling plaatsheeft.<sup>18</sup> Vanaf begin 2024 worden leningen van de SRB terugbetaald door alle banken in de bankenunie. De bijdrage aan het SRF en de eventuele terugbetaling van leningen door individuele financiële instellingen wordt onder andere bepaald door de balansomvang en het risicoprofiel van een instelling en is vastgelegd in de SRM-verordening.<sup>19</sup> Ook een afgewikkelde bank blijft verantwoordelijk voor de bijdrage aan het SRF en de terugbetaling van de leningen aan de SRB. Hoewel de bijdrage van een individuele bank na resolutie kan veranderen, door bijvoorbeeld een verandering in de balansomvang of in het risicoprofiel, acht ik het niet aannemelijk dat dit individuele instellingen aanzet tot het nemen van extra risico's, niet in de laatste plaats vanwege de *bail-in* eisen voor kapitaalsteun en inzet van het SRF.

De Minister van Financiën,  
W.B. Hoekstra

---

<sup>17</sup> Kamerstukken II, 2018–2019, 21 501-07, nr. 1560.

<sup>18</sup> <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=EN&f=ST%208457%202014%20INIT>.

<sup>19</sup> En wordt verder ingevuld in de Commissie gedelegeerde verordening (EU) 2015/63.