

## Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

### 279

Vragen van het lid **Nijboer** (PvdA) aan de Minister van Financiën over *de creatieve wijze van kapitaalversterking door Spaanse en Italiaanse banken* (ingezonden 20 september 2013).

Antwoord van minister **Dijsselbloem** (Financiën) (ontvangen 18 oktober 2013)

#### Vraag 1

Bent u bekend met de artikelen «Banks in Spain, Italy Look for Relief in Accounting»<sup>1</sup> en «Zuid-Europese bankiers willen gunstigere regels»?<sup>2</sup>

#### Antwoord 1

Ja.

#### Vraag 2

Deelt u de mening dat gesjoemel met bankbalansen binnen de eurozone uitermate ongewenst is en de vormgeving van een goed functionerende bankenunie kan ondermijnen?

#### Antwoord 2

Ja.

#### Vraag 3

Op welke wijze wordt voorkomen dat via vernuftige trucs buffers van banken op papier worden opgeblazen zonder dat er daadwerkelijk sprake is van een vergroting van de buffers?

#### Antwoord 3

Toezichthouders hebben meerdere bevoegdheden en instrumenten om af te dwingen dat de hoogte en de kwaliteit van de kapitaalbuffers aan de afgesproken kapitaaleisen voldoet. Een voorbeeld is dat wanneer aangehouden kapitaalbuffers niet van de vereiste hoogte of kwaliteit zijn, beperkingen kunnen worden gesteld aan dividend- en bonusuitkeringen. Ook zijn banken in dat geval verplicht een kapitaalconserveringsplan (herstelplan) in te dienen, dat getoetst zal worden door de toezichthouder. In het uiterste geval heeft de

<sup>1</sup> The Wall Street Journal. «Banks in Spain, Italy Look for Relief in Accounting». 15 september 2013. Link: <http://online.wsj.com/article/SB10001424127887324755104579073222351069450.html>.

<sup>2</sup> De Telegraaf «Zuid-Europese bankiers willen gunstigere regels» 17 september 2013.

toezichthouder de mogelijkheid de vergunning van een bank of beleggingsonderneming in te trekken wanneer niet aan de kapitaaleisen wordt voldaan.

#### Vraag 4

Bent u bereid er scherp op toe te zien dat de afspraken over verhoogde buffervereisten strikt worden nageleefd?

#### Antwoord 4

Ja, ik volg deze afspraken nauwgezet. Hierbij merk ik wel op dat de verantwoordelijkheid voor het daadwerkelijke toezicht op de implementatie van het kapitaalraamwerk ligt bij de betreffende toezichthouders.

#### Vraag 5

Hoe beoordeelt u de in Spanje en Italië naar voren gebrachte kapitaalversteking van banken door de reeds door Spaanse banken geleden verliezen in de toekomst aftrekbaar te maken van de winstbelasting (al dan niet middels een belastingkrediet) dan wel door de herwaardering van de aandelen van Italiaanse financiële instellingen in de Italiaanse centrale bank? Is er sprake van een boekhoudkundige truc?

#### Antwoord 5

Het is gebruikelijk dat lidstaten fiscale regelingen kennen die bedrijven in staat stellen om verliezen uit het verleden te mogen verrekenen met de toekomstige winst. Zo mogen in Nederland in principe verliezen worden verrekend met de winsten van maximaal 9 volgende jaren. Voor zover uitgestelde belastingvorderingen afhankelijk zijn van toekomstige winstontwikkelingen bij een bank, mogen deze vanuit prudentieel oogpunt echter niet worden meegeteld bij het kernkapitaal van een bank onder het kapitaalraamwerk van CRD-IV (bestaande uit de CRD-richtlijn en de CRR-verordening)<sup>3</sup>. Dit betekent niet dat winstafhankelijke uitgestelde belastingvorderingen van de banken geen waarde hebben; deze hebben wel degelijk een (verwachtings-)waarde. Echter omdat deze belastingvorderingen afhangen van toekomstige winstontwikkelingen die moeilijk zijn in te schatten, is CRD-IV op dit punt zeer streng en mogen dergelijke vorderingen in principe in hun geheel niet meetellen voor het bepalen van het kernkapitaal.

Bij belastingkredieten ligt dit anders, aangezien deze vordering niet afhankelijk is van de winstontwikkeling. Hierdoor is de kwaliteit van de vordering beter en mag deze wel meetellen voor het kernkapitaal van een bank onder CRD-IV.<sup>4</sup> CRD-IV staat een omzetting door overheden van winstafhankelijke uitgestelde belastingvorderingen in belastingkredieten onder voorwaarden dan ook toe<sup>5</sup>.

Bij een dergelijke omzetting zou wel sprake *kunnen* zijn van een financiële herverdeling tussen de betreffende Spaanse banken en de Spaanse overheid. Omdat conditionele vorderingen zouden worden ingeruild voor zekere vorderingen voor de banken, kan dit de verwachte belastinginkomsten van de Spaanse staat verminderen en daarmee gevolgen hebben voor de Spaanse overheidsfinanciën. Minimaal zou een dergelijke omzetting effecten kunnen hebben op de timing van verwachte belastinginkomsten van de Spaanse overheid. Wanneer deze zaken zich voor zouden doen, dan zal de Commissie deze ontwikkelingen beoordelen in het kader van het Stabiliteits- en Groeipact.

In Italië hebben de Italiaanse banken sinds 1936 aandelen in de Italiaanse Centrale Bank in bezit. Deze constructie is niet uniek. Ook in sommige andere landen zijn (een deel van) de aandelen in de centrale bank in private handen.

<sup>3</sup> De afspraken in CRD-IV over dit onderwerp hebben onder meer betrekking op winstafhankelijke uitgestelde belastingvorderingen die te maken hebben met zogenoemde tijdelijke verschillen. Met tijdelijk wordt hierbij bedoeld op verschillen in waardering die kunnen optreden tussen de jaarrekening van een onderneming en de aparte fiscale balans die een onderneming tevens hanteert. Dit fenomeen vindt zijn oorsprong in de financiële jaarverslaggeving.

<sup>4</sup> Dit is een belangrijke reden waarom het IMF recentelijk n.a.v. de vierde *review* van steunprogramma voor de Spaanse financiële sector aangaf een dergelijke omzetting te zien als een reële optie. Zie: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2013/pr13370.htm>

<sup>5</sup> Zo dient onder meer sprake te zijn van winstafhankelijke uitgestelde belastingvorderingen die tijdelijk van aard zijn, en is het nodig dat een instelling een verlies rapporteert bij de formele vaststelling van de jaarrekening of bij liquidatie of insolventie.

Zo bezit de Belgische Staat de helft van de aandelen in de Nationale Bank van België en is de andere helft van de aandelen beursgenoteerd en in handen van private partijen. Het totale aandeel van de Italiaanse banken in de Italiaanse Centrale Bank heeft een nominale waarde die destijds is bepaald op wat vandaag de dag 156.000 euro is. Deze aandelen worden in de praktijk niet verhandeld, maar in theorie is dit wel mogelijk na instemming van de Bestuursraad van de Italiaanse Centrale Bank; dit in verband met de onafhankelijkheid van de Italiaanse Centrale Bank.

Ook CRD-IV verbiedt niet dat banken een aandeel hebben in een centrale bank, en stelt regels aan de blootstelling van banken aan centrale banken net zoals er regels gelden voor investeringen door banken in andere activa. Ik beschik niet over voldoende informatie om in te schatten of een eventuele herwaardering van dit aandeel in lijn zou zijn met de afspraken van CRD-IV, mede vanwege het ontbreken van een concreet voorstel. Niettemin zou bij een eventuele herwaardering in elk geval altijd uit moeten worden gegaan van een reële waardebeoordeling, ook als deze lastig te bepalen zou zijn. Hierbij zou minimaal gekeken kunnen worden naar de hoogte van de historische en verwachte dividenduitkeringen van de Italiaanse Centrale Bank.

Ik hecht er tot slot aan te vermelden dat het in het belang van de Italiaanse banken zelf is om een eventuele herwaardering op een geloofwaardige en wettelijk correcte manier vorm te geven. Twijfel aan de mate waarin een eventuele herwaardering correct zou worden vormgegeven, en daarmee twijfel aan een deel van de kwaliteit van het kernkapitaal van de Italiaanse banken, zou het vertrouwen in de Italiaanse bancaire sector kunnen schaden.

#### Vraag 6

Heeft de Spaanse regering reeds een formeel standpunt ingenomen over de door de Spaanse banken bepleitte omzetting van de verliezen naar belastingkredieten en in hoeverre zou een dergelijke omzetting stuiten op de Europese staatssteunregels?

#### Antwoord 6

Voor zover bekend is (nog) geen formeel standpunt ingenomen. Ik kan niet inschatten of sprake zou zijn van staatssteun, hiervoor ontbreekt ook een concreet voorstel met meer informatie. Wel is de kans groter dat een dergelijke omzetting in lijn is met de staatssteunregels wanneer de omvang van de te verstrekken belastingkredieten niet hoger zou worden vastgesteld dan een realistische inschatting van de mate waarin de winstafhankelijke uitgestelde belastingvorderingen binnen de daartoe toegestane wettelijke termijnen in Spanje door de banken gerealiseerd zouden kunnen worden. In het algemeen is de lidstaat die voornemens is om mogelijke staatssteun te verstrekken verantwoordelijk voor het verkrijgen van een besluit van de Europese Commissie teneinde een maatregel uit te kunnen voeren. In dit geval is het derhalve aan de Spaanse overheid om ervoor te zorgen dat een maatregel conform de artikelen 107 en 108 VWEU wordt uitgevoerd. Daarnaast kan de Europese Commissie ook zelfstandig een onderzoek starten indien een eventuele omzetting zou plaatsvinden en de Commissie daarbij zou vermoeden dat deze niet in lijn zou zijn met de staatssteunregels.

#### Vraag 7

Voor welke periode mogen Spaanse banken onder Spaans fiscaal recht dan wel naar internationale accountingstandaarden operationele verliezen van de belasting aftrekken en zodanig als vordering op hun balans aanhouden?

#### Antwoord 7

Tot 1 januari 2012 waren verliezen in Spanje 15 jaar voorwaarts verrekenbaar. Verliezen die na 1 januari 2012 zijn geleden, zijn 18 jaar voorwaarts verrekenbaar. Mogelijk bestaan op deze generieke regel uitzonderingen voor banken maar deze zijn mij niet bekend. Onder IFRS mogen uitgestelde belastingvorderingen alleen worden meegenomen voor zover er een reële kans is dat verliescompensatie daadwerkelijk mogelijk is.

#### Vraag 8

Zijn er andere voorbeelden van eurolanden bekend waarbij de aftrek van de winst van operationele verliezen kan worden omgezet in een zeker te innen belastingkrediet?

#### Antwoord 8

In het verlengde van het antwoord op vraag 5 kan een dergelijke omzetting in theorie in elke lidstaat plaatsvinden wanneer daarover afspraken zouden worden gemaakt tussen de nationale overheid en de banken, en wanneer tevens aan de voorwaarden wordt voldaan die CRDIV hieraan stelt. In Italië heeft een soortgelijke situatie gespeeld met winstafhankelijke uitgestelde belastingvorderingen die te maken hebben met tijdelijke verschillen. Recente andere voorbeelden uit eurolanden zijn mij niet bekend.

#### Vraag 9

Heeft de Italiaanse regering een formeel standpunt ingenomen over de herwaardering van de aandelen in de Italiaanse Centrale Bank die enkele grote Italiaanse banken sinds 1936 houden?

#### Antwoord 9

Voor zover bekend is (nog) geen formeel standpunt ingenomen. Naar verluidt is in Italië een taskforce opgericht die zich op dit moment buigt over de verschillende toekomstige opties met betrekking tot het belang van de Italiaanse banken in de Italiaanse Centrale Bank<sup>6</sup>.

#### Vraag 10

In hoeverre is het volgens de Europese kapitaalregels voor banken mogelijk om het houden van een aandeel dat al 77 jaar niet publiekelijk verhandeld wordt in een instantie met een publieke taak toe te rekenen aan het kapitaal van een bank?

#### Antwoord 10

Zie antwoord op vraag 5.

#### Vraag 11

Welke bevoegdheden heeft de European Banking Authority (EBA) dan wel in de toekomst de nieuwe Europese financiële toezichthouder, de Europese Centrale Bank (ECB), om in te grijpen bij de onterechte toerekening aan het kernkapitaal van passiva op de bankbalans?

#### Antwoord 11

Met de start van het Single Supervisory Mechanism (SSM) krijgt de ECB bevoegdheden om toezicht te houden of onder meer de kwaliteit van het kapitaal dat banken die onder het SSM vallen moeten aanhouden in lijn is met de kapitaaleisen van CRD-IV. De ECB is verantwoordelijk voor het goed functioneren van het toezicht op alle banken die onder het SSM vallen en houdt daarbij direct toezicht op de grote banken. Voor het toezicht op de kleinere banken staan de nationale toezichthouders onder toezicht van de ECB (indirect toezicht). Om deze verantwoordelijkheid goed te kunnen uitoefenen krijgt de ECB de bevoegdheid om informatie te vergaren van, en «on-site» inspecties te doen bij, alle banken die onder het SSM vallen. De EBA heeft bevoegdheden om toezichthouders in bepaalde gevallen te *overrulen*. Er moet dan echter minimaal sprake zijn van een duidelijke schending van de CRD-IV-regels.

#### Vraag 12

In hoeverre zou bij herwaardering dan wel uitkering van het aandeel van enkele Italiaanse financiële instellingen in de Italiaanse Centrale Bank sprake kunnen zijn van staatssteun?

#### Antwoord 12

In dit verband zijn met name de arresten «Stardust Marine» en «Preussen Elektra» van belang<sup>7</sup>. Ook hier is het de lidstaat zelf die ervoor moet zorgen dat een maatregel voldoet aan de artikelen 107 en 108 VWEU, en kan de Europese Commissie daarnaast ook zelfstandig besluiten tot het gelasten van een onderzoek.

<sup>6</sup> <http://online.wsj.com/article/BT-CO-20130920-706037.html>.

<sup>7</sup> Zie met name de arresten van 16 mei 2002, «Stardust Marine», C-482/99, Jurisprudentie blz. I-4397, en van 13 maart 2001, «Preussen Elektra», C-379/98, Jurisprudentie blz. I-2159.

Vraag 13

Deelt u de mening dat de in Italië en Spanje naar voren gebrachte constructies ter versterking van het kapitaal van de bancaire sector eens te meer het belang van een nietsontziende balansdoorlichting en stresstest door de ECB en de EBA aantonen?

Antwoord 13

Ik hecht aan een strenge en grondige doorlichting van de balansen van banken zoals de ECB die gaat doorvoeren voor de banken die onder direct ECB toezicht komen. De balansdoorlichting door de ECB en de hierop volgende stresstest in samenwerking met de EBA zullen een beeld geven van de kwaliteit van de activa die op de balansen van de betreffende banken staan en de kwaliteit en de hoeveelheid kernkapitaal die aanwezig is om verwachte en onverwachte verliezen op te vangen. Wanneer uit de balansdoorlichting zou blijken dat banken in onvoldoende mate kapitaal van goede kwaliteit op de balans hebben staan, dan zullen deze banken extra kapitaal moeten ophalen dat wel aan deze eisen voldoet.

Vraag 14

Bent u bereid u er over de volle breedte voor in te zetten dat gestelde kapitaaleisen in de gehele eurozone op geen enkele manier worden ontweken, ontdoken of vermeden?

Antwoord 14

Ja. Hierbij merk ik wel op dat de verantwoordelijkheid voor het daadwerkelijke toezicht op de implementatie van het kapitaalraamwerk ligt bij de betreffende toezichthouders.