

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

1394

Vragen van het lid **Aukje de Vries** (VVD) aan de Minister van Financiën over *het bericht «European Taxpayers Once Again Are Bailing Out Bankers»* (ingezonden 23 december 2019).

Antwoord van Minister **Hoekstra** (Financiën) (ontvangen 20 januari 2020)

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «European Taxpayers Once Again Are Bailing Out Bankers» van Bloomberg?¹

Antwoord 1

Ja

Vraag 2 en 3

Wat vindt u van de goedkeuring door de Europese Commissie dat de Norddeutsche Landesbank-Girozentrale door Duitsland wordt gered met 3,6 miljard euro? Hoe beoordeelt u deze goedkeuring in het licht van het voornemen om de belastingbetaler niet langer te laten betalen voor falende banken?

Wat zou de normale handelwijze zijn bij Norddeutsche Landesbank-Girozentrale? In hoeverre is een bail-out aan de orde? Bent u van mening dat een bail-out onwenselijk is? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2 en 3

Een belangrijke overweging bij de vormgeving van Europese regels voor de bankenunie is dat de belastingbetaler niet langer gedwongen wordt om verliezen bij een bank op te vangen via een bail-out. Het is in de eerste plaats altijd aan de aandeelhouders en schuldeisers van een bank om door middel van bail-in verliezen te incasseren. Het is aan de Europese Commissie om te beoordelen of er bij eventuele maatregelen voor de bankensector sprake is van staatssteun en zo ja of het geoorloofde steun is.² In de casus *Norddeutsche Landesbank* (NordLB) gaat het om een bank in staatseigendom waarin de overheid kapitaal investeerde. De overheid kan als aandeelhouder opereren zoals een private aandeelhouder dat normaal ook zou kunnen doen. Wanneer zo'n interventie tegen voorwaarden is die een private partij ook zou aanvaar-

¹ Bloomberg d.d. 18 december 2019

² Aanhangsel, vergaderjaar 2018–2019, nr. 530.

den, is het geen staatssteun.³ Vergelijkbare casuïstiek met banken in staatseigendom zagen we eerder in Roemenië en Portugal.

Vraag 4

Kunt u aangeven in hoeverre de bail-in regels zijn toegepast in het kader van de in het artikel genoemde voorbeelden (Banco Popolare di Bari, NordLB, Banca Carige, Veneto Banco en Banco Popolare di Vicenza, Banco Monte dei Paschi di Siena, Caixa Geral de Depósitos, Cyprus Cooperative Bank)? Wat zijn de afwijkingen van de afgesproken regels? Wat zijn de kosten voor de belastingbetalers in deze casussen?

Antwoord 4

In alle gevallen worden verliezen in de eerste plaats toegeschreven aan de aandeelhouders en houders van achtergestelde schulden. Hieronder bespreek ik de toepassing van bail-in in de genoemde voorbeelden:

Zoals u leest in antwoord op vragen 2 en 3 was en is *NordLB* een bank in staatseigendom. Het is overheden toegestaan om in hun staatsdeelnemingen te investeren zoals een andere aandeelhouder dat ook zou doen. Ook bij *Caixa Geral de Depósitos* investeerde de overheid in haar eigen bank zoals een andere aandeelhouder dat ook zou doen. In dergelijke gevallen is geen (extra) bail-in vereist.⁴

Banca Popolare di Vicenza en *Veneto Banca* zijn geliquideerd onder nationaal insolventierecht waarbij aandeelhouders en houders van achtergestelde schulden hebben bijgedragen door middel van een zogeheten bail-in t/m junior.⁵ In 2017 keurde de Europese Commissie een preventieve herkapitalisatie in *Monte dei Paschi di Siena* vanuit de overheid goed, waarbij ook sprake was van een bail-in t/m junior.⁶ *Banca Carige* zou gebruikmaken van een garantieprogramma ten behoeve van liquiditeit waarvoor geen bail-in is vereist. Eventuele toekomstige staatssteun in de vorm van kapitaal vereist een bail-in t/m junior.⁷

Cyprus Cooperative Bank is geliquideerd waarbij de bestaande aandeelhouders hun verlies hebben genomen. Verder had de bank geen obligaties om verliezen aan toe te schrijven.⁸ Voor *Banco Popolare di Bari* is op het moment van schrijven door de Europese Commissie nog geen plan goedgekeurd en dus is er nog geen informatie over de vorm of noodzaak van een bail-in. Eventuele staatssteun in de vorm van kapitaal zou een bail-in t/m junior vereisen.

De regels voor de bankenunie zien op gemeenschappelijke regels voor toezicht en resolutie, alsmede op gemeenschappelijke regels over kapitaal-eisen en depositogarantiestelsels. Ook binnen de regels van de bankenunie zijn er mogelijkheden om als overheid orde op zaken te stellen. Dit zijn niet op voorhand afwijkingen van de afgesproken regels.

Middelen van overheden kunnen op verschillende manieren worden ingezet. Afhankelijk van de vorm van investeringen of garanties manifesteren eventuele kosten zich pas op termijn. Het kan zijn dat een falende bank minder bezittingen dan verplichtingen heeft, ook na een bail-in van aandeelhouders en obligatiehouders. In dat soort gevallen kunnen overheden ervoor kiezen om kwetsbare spaarders te compenseren. Om zoveel mogelijk te voorkomen dat dit nodig is hebben we in het kader van het bankenpakket ook ingezet op stevige buffers voor bail-in. De komende jaren bouwen banken deze buffers voor bail-in op.⁹

³ Casus SA.49094 (Norddeutsche Landesbank) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6684

⁴ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/267912/267912_1899392_142_2.pdf

⁵ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2016–2017, nr. 2223.

⁶ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1444.

⁷ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 1217.

⁸ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_35334

⁹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1619.

Vraag 5

In hoeverre is de in het artikel gegeven lijst van banken compleet? Zo nee, welke casussen zijn er nog meer? Kunt u een overzicht geven van de casussen die onder de nationale regels zijn afgehandeld sinds 2016 en hoe deze zijn afgehandeld?

Antwoord 5

De afgelopen jaren is de Europese bankensector als geheel aanzienlijk weerbaarder geworden. Dit laat onverlet dat er nog steeds individuele banken zijn met structurele uitdagingen. De oplossingen voor deze uitdagingen liggen in de eerste plaats ook bij de banken zelf. Als het banken niet zelf lukt om op private wijze met oplossingen te komen hebben we strenge Europese afspraken gemaakt over hoe hiermee om te gaan.

Interventies in de lidstaten moeten in alle gevallen stroken met Europese afspraken, bijvoorbeeld de staatssteunregels (de bankenmededeling uit 2013) en het resolutieraamwerk (de richtlijn herstel en afwikkeling banken). Zie daarvoor ook mijn antwoord op de vragen 6 en 7. Naast de in vraag 4 genoemde voorbeelden hebben zich de afgelopen jaar meer bankoperaties voorgedaan.¹⁰ Zo is *Banco Popular Español* op 6 juni 2017 in resolutie gegaan waarbij verliezen volledig zijn opgevangen door de houders van aandelen en achtergestelde schulden. Ook *ABL Bank* en *PNB Banka* faalden, maar bij deze banken was resolutie niet in het publieke belang. Daarom gingen zij «gewoon» failliet en werden ze onder nationaal recht geliquideerd.

Vraag 6 en 7

Wat zijn de precieze regels betreffende het instrument bail-in? Waarom wordt er afgeweken van deze bail-in regels, zoals in de voorbeelden in het artikel zijn genoemd?

In hoeverre laat de Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) niet te veel ruimte om dit te beoordelen? In hoeverre bevat de BRRD te veel flexibiliteit in de beoordeling? Zo ja, welke dan?

Antwoord 6 en 7

In gevallen waar een overheid staatssteun geeft in de vorm van kapitaal wordt op last van de staatssteunregels lastendeling vereist. Dit betekent minimaal een «bail-in» van aandeelhouders en houders van achtergestelde schulden. Daarnaast is in geval van afwikkeling ook een bail-in van minimaal 8% van de totale passiva vereist voordat het resolutiefonds kan bijdragen aan verliesabsorptie. In andere gevallen, bijvoorbeeld wanneer geen sprake is van staatssteun of wanneer sprake is van staatssteun in de vorm van liquiditeit, is geen bail-in vereist.

Recent heeft de Europese Commissie het functioneren van het crisisaamwerk geëvalueerd. Naar aanleiding hiervan is ook binnen de Raad gekeken naar mogelijke doelgerichte aanpassingen die kunnen bijdragen aan het beter functioneren van het resolutieraamwerk.¹¹ Het is in principe niet beoogd om de bail-in regels aan te passen. Zoals u weet ben ik van mening dat ervaringen met het raamwerk voor banken aanleiding geven de bankenmededeling uit 2013 te actualiseren.¹²

Vraag 8 en 9

Wat vindt u ervan dat Europese belastingbetalers toch vaak de rekening betalen voor falende banken? Wat zegt dit over de regels in het kader van de BRRD?

Deelt u de mening dat het belangrijk is om ervoor te zorgen dat de belastingbetaler niet meer hoeft op te draaien voor falende banken, zoals in het verleden?

Antwoord 8 en 9

Met het verwezenlijken van meerdere beleidsmaatregelen op Europees en mondiaal niveau is het risico dat overheden wederom moeten optreden als redder in nood verkleind. Wanneer banken toch in de problemen komen,

¹⁰ Kamerstuk 34 775, nr. 1.

¹¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1638.

¹² Kamerstuk 21 501-07, nr. 1472.

dienen verliezen in de eerste plaats via bail-in te worden gedragen door aandeelhouders en schuldeisers. Mocht dit onvoldoende soelaas bieden, dan bestaat de mogelijkheid middelen te betrekken uit een door banken zelf te vullen noodfonds. Daarnaast vullen banken ook nationale fondsen die dienen om spaarders te beschermen. Binnen de regels van de bankenunie bestaan nog altijd mogelijkheden om als overheid orde op zaken te stellen. Om zoveel mogelijk te voorkomen dat dit nodig is, hebben we in het kader van het bankenpakket ook ingezet op stevige buffers voor bail-in. De komende jaren bouwen banken deze buffers voor bail-in op.¹³

¹³ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1619.