

Vergaderjaar 2021–2022

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1856

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juni 2022

Tijdens het commissiedebat Eurogroep/Ecofin van 19 mei jongstleden heb ik uw Kamer een kwalitatieve en kwantitatieve waardering van de bankenunie, voor zover beschikbaar, toegezegd. Met deze brief doe ik deze toezegging gestand en ga ik nader in op de effecten van de bankenunie tot op heden en de verwachte effecten van verdere verdieping van de bankenunie.

Verwevenheid overheden en banken

De wereldwijde kredietcrisis van 2008 en de daarop volgende Europese schuldencrisis toonden aan dat de financiële gezondheid van overheden en banken sterk met elkaar verbonden zijn. Dit wordt ook wel de *sovereign-bank nexus* genoemd. Het bleek dat kwetsbaarheden elkaar in stand houden en zelfs versterken. Risico's bij overheden kunnen gemakkelijk overslaan naar banken en het in de problemen raken van banken heeft directe gevolgen voor overheden. Dit kan een negatieve spiraal veroorzaken die ook wel een «*doom loop*» wordt genoemd. In de periode 2008–2017 is er in de EU voor 700 miljard euro aan kapitaalsteun en nog eens 1.300 miljard euro aan liquiditeitssteun verstrekt aan banken, om banken die kritieke maatschappelijke functies vervullen overeind te houden.¹ De omvang van die steun bracht de kredietwaardigheid van sommige lidstaten in gevaar. Dat leidde tot de Europese schuldencrisis, waarin sommige lidstaten te maken kregen met oplopende rentes om zichzelf te financieren.

Hoewel de kredietcrisis van 2008 geen land ontzag, was Nederland een van de zwaarder getroffen landen, mede als gevolg van onze grote bankensector. Nederland heeft het Nederlandse deel van Fortis/ABN AMRO overgenomen, SNS Reaal genationaliseerd en aan enkele andere banken steun verleend. In totaal heeft Nederland voor 135 miljard euro

¹ Europese Commissie (2019). *State Aid Scoreboard 2018, results, trends and observations regarding EU28 State Aid Expenditure reports for 2017*

aan uitgaven en garanties afgegeven om de financiële sector te ondersteunen.²

Oprichting bankenunie

In reactie op deze twee crises is de Europese Monetaire Unie (EMU) versterkt. Onderdeel hiervan was de totstandkoming van de bankenunie: in 2012 besloten de eurolanden om het toezicht op banken en eventuele redding van kritieke functies van banken gezamenlijk te organiseren. De bankenunie bestaat uit een gemeenschappelijk regelgevend kader («Single Rulebook»), dat geldt voor alle EU-landen. Daarnaast is er een gemeenschappelijk toezichtmechanisme (Single Supervisory Mechanism, ofwel SSM); en een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (Single Resolution Mechanism, ofwel SRM). De bankenunie moet ervoor zorgen dat:

1. banken solide zijn en toekomstige financiële crisissen kunnen doorstaan;
2. niet-levensvatbare banken worden afgewikkeld zonder een beroep te doen op belastinggeld en met minimale gevolgen voor de reële economie;
3. marktfragmentatie wordt beperkt door geharmoniseerde regels voor de financiële sector.

Risicoreductie

De risico's in de Europese bankensector zijn, mede door de oprichting van de bankenunie, sinds de kredietcrisis verminderd.³ Banken beschikken over meer kapitaal om verliezen op te vangen. In 2021 lag de belangrijke maatstaf voor kapitaal, de risicogewogen CET1-ratio, 6,5%-punt hoger dan in 2010.⁴

Met de toepassing van bail-in, worden de eerste en grootste verliezen opgevangen door de aandeelhouders en crediteuren van de bank. Om bail-in in de praktijk mogelijk te maken, bouwen banken bovenop de kapitaaleisen bail-inbare buffers op, de zogenaamde MREL-buffers (*Minimum Requirements for own funds and Eligable Liabilities*). In het vierde kwartaal van 2020 hadden Europese banken al zo'n 2.545 miljard euro aan MREL-buffers opgebouwd, dat staat gelijk aan 34,9% van de totale risicoblootstelling van deze banken, die indien nodig gemakkelijk aan een bail-in kunnen worden onderworpen.⁵ Hiernaast is er in Europees verband een gemeenschappelijk resolutiefonds (SRF) opgebouwd. Dit fonds kan onder voorwaarden, waaronder de toepassing van een minimale bail-in van 8% van de totale verplichtingen, worden aangewend voor banken die in de problemen komen en als gevolg daarvan in resolutie gaan. Op dit moment beschikt dit fonds over 52 miljard euro, waarvan ruim 4 miljard euro door Nederlandse banken is ingelegd.⁶

Verder is mede dankzij regelgeving en toezicht de hoeveelheid niet-presterende leningen (NPL's) van banken in alle lidstaten sinds 2014 sterk afgenomen. Gecorrigeerd voor NPL's waartegenover voorzieningen zijn opgebouwd, bedroeg de gemiddelde NPL-ratio in de landen van de bankenunie in 2021 1,3% («netto-NPL») terwijl deze in 2014 nog boven de

² Algemene Rekenkamer en Ministerie van Financiën (2020), Data kredietcrisis

³ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1803

⁴ EBA (2021), EBA dashboard Q2 2021

⁵ Europese Commissie, ECB en SRB (2021), *monitoring report on risk reduction indicators, November 2021*

⁶ SRB (2021), National Compartment Table 2021

4% lag.⁷ De grootste daling heeft plaatsgevonden in de landen met de slechtste uitgangspositie, maar de niveaus zijn in die landen nog altijd het hoogst.

Verdere stappen op de bankenunie

Bij de oprichting van de bankenunie is door alle lidstaten de intentie uitgesproken om op termijn een Europees Depositogarantiestelsel (EDIS) op te zetten als derde pijler van de bankenunie – naast het gemeenschappelijk toezicht en het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme – en daarmee de bankenunie te voltooien. De oprichting van een EDIS was ook een van de aanbevelingen van de Commissie De Wit.⁸ In 2016 zijn onder Nederlands voorzitterschap van de Europese Raad, met de zogenoemde routekaart, afspraken gemaakt over de totstandkoming van een EDIS. Tot nu toe is er echter geen overeenstemming bereikt tussen de lidstaten over de oprichting van een EDIS.

Een EDIS moet ervoor zorgen dat de bescherming van spaarders op Europees niveau wordt georganiseerd. In de huidige situatie is elke lidstaat zelf verantwoordelijk voor het depositogarantiestelsel dat spaarders (tot 100.000 euro) beschermt in het geval een bank omvalt. In elke lidstaat is daarvoor een fonds dat wordt gevuld door banken in die lidstaat. De nationale overheid fungeert als achtervang voor als deze fondsen leeg zouden raken. In de huidige opzet met nationale depositogarantiestelsels blijven overheden daarom kwetsbaar voor problemen bij banken. Dat geldt met name voor lidstaten met een grote of kwetsbare bankensector. Het samenvoegen van nationale fondsen in een EDIS levert een veel grotere slagkracht op om problemen in de financiële sector aan te pakken, waardoor overheden minder snel bij hoeven springen. Hierdoor nemen de risico's voor overheden af en wordt ook de *sovereign-bank nexus* beperkt.

In dit verband heeft ook Nederland, als land met een relatief grote financiële sector en een open economie, baat bij een depositogarantiestelsel met extra slagkracht. Zo kostte de uitbetaling aan spaarders naar aanleiding van het faillissement van de relatief kleine ATB al bijna 25% van de beschikbare middelen in het Nederlandse depositogarantiefonds.⁹ Door het *poolen* van risico's én fondsen wordt de kans groter dat problemen in de financiële sector kunnen worden opgevangen zonder dat de overheid hoeft bij te springen en de belastingbetaler risico's loopt. Daarnaast kan zo ook beter worden voorkomen dat er besmettingsrisico's in de financiële sector optreden. Hier tegenover staat het risico dat lidstaten gezamenlijk op zich nemen; als geld dat uit een gezamenlijk fonds wordt uitgegeven niet kan worden terugbetaald zullen banken in andere lidstaten dit moeten opbrengen.

De kans dat er een aanspraak wordt gedaan op depositogarantie is groter bij banken die een zwakkere uitgangspositie hebben. Een belangrijk onderdeel van de onder het Nederlandse voorzitterschap opgestelde routekaart is daarom dat verdere stappen ten aanzien van risicodeling in de Europese bankensector, via een EDIS, hand in hand gaan met verdere risicoreductie in de bankensector. Een risico waar Nederland de afgelopen jaren op gehamerd heeft is het risico van hoge concentraties aan staatsobligaties van de eigen overheid op de bankbalans. Die hoge concentraties houden de *sovereign-bank nexus* in stand. Daarnaast

⁷ Europese Commissie, ECB en SRB (2021), *monitoring report on risk reduction indicators, May 2021*

⁸ Parlementair onderzoek financieel stelsel «Commissie De Wit», Kamerstuk 31 980, nr. 4

⁹ Kamerstuk 36 045, nr. 68

hebben overheidsobligaties een voorkeursbehandeling binnen de Basel-regelgeving: banken hoeven hier geen kapitaal voor aan te houden, zoals voor andere activa wel kapitaal moet worden aangehouden naargelang het risico van de betreffende activa. De Europese schulden-crisis heeft duidelijk gemaakt dat het aanhouden van staatsobligaties voor banken niet vrij van risico's is. Nederland heeft daarom ingezet op een aanpak van de risico's van staatsobligaties binnen het prudentiële raamwerk voor banken.

In bredere zin verwacht ik dat voortgang op de bankenunie Nederland economische voordelen zal bieden. Een deel van die voordelen loopt via het eerdergenoemde kanaal van de stabiliteit in de Eurozone. Een ander deel van de voordelen loopt via het kanaal van de interne markt. Momenteel zijn de bankensectoren nog altijd sterk gefragmenteerd langs nationale lijnen. De Europese bankenunie, die ruim 3000 banken kent, is nog altijd sterk gefragmenteerd langs nationale lijnen. In veel Europese landen met een grote thuismarkt, is het aandeel van de buitenlandse banken niet groter dan 20%¹⁰. Grensoverschrijdende activiteiten van banken zijn sinds de kredietcrisis eerder af- dan toegenomen. Lidstaten en hun toezichthouders willen grip houden op de activiteiten van de eigen banken en dochterbedrijven van buitenlandse banken binnen de landsgrenzen. Daar zit ook gelijk de potentie van voortgang in de bankenunie. Meer concurrentie tussen banken in de Europese interne markt kan bijdragen aan efficiënte kredietverlening en lagere kosten voor klanten. Cijfers over specifiek de bankensector zijn niet voorhanden, maar over de breedte van de economie behoort Nederland tot de landen die het meest baat hebben van de interne markt van de EU.¹¹

Nog altijd is de Nederlandse bankensector, met een balansomvang van meer dan 300% van het BBP, verhoudingsgewijs groot.¹² Nederland heeft door de verwevenheid van de financiële sector hiermee ook een verhoudingsgewijs groot voordeel van de Europese aanpak voor regulering van de financiële sector. De vruchten hiervan hebben we de afgelopen jaren al geplukt. Het toezicht op Nederlandse banken is sinds de komst van de bankenunie versterkt, doordat het SSM heeft gezorgd voor een verdere professionalisering van het toezicht. De totstandkoming van het Europese resolutiefonds heeft de kans dat Nederlandse belastingbetalers dienen bij te dragen aan het redden van een Nederlandse bank verkleind. De verscherpte regels omtrent buffers hebben gezorgd voor veiligere en weerbare banken. In de coronacrisis hebben deze buffers hun nut bewezen; banken konden de economische schokken weerstaan en daardoor de kredietverlening in stand houden. Zij droegen zo bij aan economische weerbaarheid en herstel.

Ik zie de huidige onderhandelingen als een kans om verdere verdieping van de bankenunie te bewerkstelligen. Aan een eventueel akkoord stel ik natuurlijk voorwaarden, hoofdzakelijk in de balans tussen risicodeling en risicoreductie. Specifiek moeten er stappen worden gezet in het beperken van de risico's van staatsobligaties op bankbalansen. Ook andere lidstaten

¹⁰ ECB (2020). Financial Integration and Structure in the Euro Area

¹¹ Het CPB schat de langetermijnhandelsbaten van de interne markt op 3,1% van het bbp, die het zelf «conservatief geschat» noemt. Zie www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-Handelsbaten-van-de-EU-en-de-interne-markt.pdf

¹² NVB (2021), *Factsheet bankensector*

stellen hun eigen voorwaarden. Het bereiken van een akkoord zal dan ook niet makkelijk zijn, maar de eurogroepvoorzitter heeft mijn steun in zijn pogingen om dit akkoord te bereiken.

De Minister van Financiën,
S.A.M. Kaag