

Vergaderjaar 2012–2013

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1008

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 Februari 2013

Tijdens het AO met betrekking tot de «bankenunie» d.d. 24 januari jl. heb ik aan uw Kamer toegezegd om de voortgang van de onderhandelingen over directe herkapitalisatie van banken uit het ESM en de Nederlandse inzet hierbij nader toe te lichten. De inzet van het kabinet is in lijn met de inzet zoals beschreven in de brief van mijn ambtsvoorganger van 1 oktober 2012¹.

De technische uitwerking van de vormgeving van het nieuwe ESM-instrument voor directe herkapitalisatie van banken is in oktober 2012 begonnen. De Europese Raad heeft in zijn conclusies van december 2012 opgeroepen om deze technische uitwerking zo spoedig mogelijk in het eerste half jaar van 2013 af te ronden. De uiteindelijke vormgeving van het instrument zal worden vastgelegd in een ESM-richtsnoer directe herkapitalisatie. Zodra een akkoord binnen de Eurogroep is bereikt (op grond van de huidige planning voorzien in juni 2013), zal het richtsnoer ter goedkeuring worden voorgelegd aan uw Kamer en vervolgens de Eerste Kamer voordat Nederland in de Raad van Gouverneurs van het ESM definitief kan instemmen met dit nieuwe instrument.

Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 1 oktober 2012, zijn er meerdere voorwaarden die Nederland stelt aan het instrument voor directe herkapitalisatie van banken door het ESM. Hieronder ga ik nader in op de Nederlandse voorwaarden voor introductie van het instrument, de bijbehorende besluitvormingsprocedure alsmede de vormgeving van het instrument. Bij de vormgeving maak ik onderscheid tussen 1) de criteria voor toegang tot het instrument en 2) de wijze waarop *burden sharing* wordt geregeld.

¹ Kamerstuk TK 2012–2013, 21 501-07 nr 946

Randvoorwaarden voor introductie en besluitvorming

De Eurozone top van 29 juni 2012 heeft besloten dat wanneer het Europees toezichtmechanisme effectief is, directe herkapitalisatie van banken met ESM-middelen mogelijk zal zijn. Effectief toezicht is een cruciale voorwaarde voor Nederland. Mede dankzij de Nederlandse inzet is in de door de Ecofin Raad overeengekomen ontwerpverordening voor Europees toezicht² opgenomen dat de ECB in maart 2014 of één jaar na inwerkingtreding van de verordening start met haar toezichttaken (afhankelijk van welk tijdstip later valt), mits dan blijkt uit een rapportage van de ECB dat zij hier klaar voor is. Dit jaar heeft de ECB nodig voor de operationele implementatie van het toezicht. De genoemde rapportage ziet het kabinet als essentieel voor het oordeel of het toezicht effectief is en daarmee voor instemming met introductie van het ESM-instrument voor directe herkapitalisatie van banken.

Daarnaast zet Nederland erop in dat de richtlijn inzake depositogarantie³ («depositogarantierichtlijn») en de richtlijn inzake herstel- en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen⁴ («resolutierichtlijn») aangenomen zijn voordat het instrument kan worden ingezet. Deze richtlijnen harmoniseren de vormgeving van nationale afwikkel- en depositogarantiesystemen en verplichten onder meer de opbouw van nationale resolutiefondsen en depositogarantiefondsen. Dit is een essentiële stap om een gelijk speelveld te creëren in een herstel- en resolutieproces alvorens ESM-middelen kunnen worden ingezet. Deze trajecten bevinden zich op dit moment in verschillende fases⁵. Mocht afronding van deze richtlijnen niet mogelijk blijken voordat het instrument wordt ingezet, dan is tenminste vereist dat de nationale wetgeving van de aanvragende lidstaat op belangrijke punten (waaronder het voorgestelde raamwerk voor *burden sharing* met private partijen) in overeenstemming wordt gebracht met deze richtlijnvoorstellen voordat steun kan worden uitgekeerd. Conform de conclusies van de Europese Raad in december 2012 wordt beoogd voor juni 2013 overeenstemming over deze richtlijnen te bereiken.

Daarnaast heeft de Europese Commissie aangekondigd om als een vervolgstap in de loop van 2013, na aanneming van de resolutie- en depositogarantierichtlijnen, een voorstel te publiceren voor een Europees resolutiemechanisme. Dit gaat verder dan de harmonisatie van nationale afwikkelingsystemen en betreft waarschijnlijk een voorstel voor een Europese resolutieautoriteit en een Europees resolutiefonds. Het ligt in de rede dat wanneer dit Europees resolutiemechanisme operationeel is, de vormgeving van het directe herkapitalisatie-instrument wordt gezien.

Ook is de aard van besluitvorming over het instrument van belang. Het ESM-Verdrag bepaalt dat de Raad van Gouverneurs van het ESM in onderlinge overeenstemming moet beslissen over de introductie van een instrument. De Nederlandse inzet is dat ook het besluit over het gebruik van het instrument in individuele gevallen alleen in onderlinge overeenstemming kan worden genomen. Deze inzet lijkt inmiddels breed te worden gedeeld.

² <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st17/st17812.en12.pdf>

³ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/guarantee/20100712_proposal_en.pdf

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0280:FIN:NL:PDF>

⁵ De richtlijn inzake depositogarantie is in de laatste fase van de onderhandelingen, de zogenaamde triloog: de Commissie, de Raad en het Parlement bespreken de drie teksten die zij hebben opgesteld om tot een gezamenlijke tekst te komen. De richtlijn inzake herstel- en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen wordt op dit moment binnen de Raad onderhandeld.

Tot slot pleit Nederland voor maximale betrokkenheid van het IMF in het proces van toepassing van het ESM-instrument directe herkapitalisatie van banken. De Nederlandse inzet is gericht op betrokkenheid van het IMF bij de vormgeving van de conditionaliteit en de monitoring van het voldoen aan de conditionaliteit. Financiële betrokkenheid van het IMF is echter niet mogelijk omdat het IMF geen instrument kent dat directe participaties in banken mogelijk maakt.

Vormgeving van het instrument

1) Toegangscriteria

In de onderhandelingen bestaat tot dusver een grote mate van consensus over de toegangscriteria. Dit betreft zowel de eisen aan de lidstaat als de eisen aan de betreffende bank. Evident is dat een aanvragend land een ESM-lid moet zijn. Een bank dient aantoonbaar niet in staat te zijn om kapitaal uit private bronnen aan te trekken en een aanvragend land dient zelf aantoonbaar geen kapitaalsteun te kunnen verschaffen zonder zeer negatieve effecten op de eigen schuldhoudbaarheid. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat, net zoals bij het ESM-instrument voor indirecte bankensteun, deze vorm van steun alleen beschikbaar is als de lidstaat zich houdt aan de vereisten onder het Europees Semester.

Verder is het belangrijk dat de betreffende bank systeemrelevant of zodanig belangrijk is dat haar faillissement een gevaar vormt voor de financiële stabiliteit van de eurozone en haar lidstaten. Daarnaast dienen, zoals gebruikelijk, de Europese staatssteunvoorschriften bij steun aan banken ook bij ESM-steun volledig van kracht te zijn, waarbij de Europese Commissie (DG Mededinging) onder meer de potentiële levensvatbaarheid van een bank beoordeelt. Tot slot moet directe ESM-steun volgens Nederland niet worden ingezet voor het ondersteunen van de *funding* van «bad banks», zijnde geen banken maar afwikkelvehikels van oude, slechte leningen.

2) Burden sharing met private partijen en nationale overheden

Volgens het Nederlandse kabinet moeten private en nationale publieke oplossingen in geval van problemen bij banken uitgeput zijn voordat het ESM instapt, zodat het beslag op de leencapaciteit van het ESM beperkt blijft. Het is nog onduidelijk of een specifiek deel van de capaciteit van het ESM aangemerkt wordt voor het directe herkapitalisatie-instrument.

Private oplossingen houden in de verwatering/afschrijving van de aandeelhouders en bail-in van schuldeisers. Volgens Nederland moet bail-in worden toegepast tot en met senior schuldeisers om de belastingbetalers zoveel mogelijk te ontzien. Daarbij zet Nederland in op een geharmoniseerd effectief Europees bail-in regime dat met de aanname van de resolutierichtlijn geïntroduceerd wordt. Met de resolutierichtlijn ontstaat een gelijk Europees speelveld. Dit is van belang omdat anders banken in een land dat dit eerder introduceert, benadeeld kunnen worden ten opzichte van andere banken, omdat het voor hen verhoudingsgewijs duurder zal worden vreemd vermogen aan te trekken.

Echter het verlenen van ESM-steun is een uitzonderlijke crisismaatregel, waarbij Europese middelen worden ingezet die niet onuitputtelijk zijn, wat een bijdrage van private partijen essentieel maakt. Daarom moet bail-in toegepast kunnen worden via nationale (spoed)wetgeving mocht de resolutierichtlijn niet zijn aangenomen voordat directe ESM steun wordt ingezet. Vergelijkbare spoedwetgeving om bail-in van bepaalde catego-

rieën obligatiehouders mogelijk te maken is onlangs in Spanje geïntroduceerd bij het gebruik van indirecte ESM steun.

In geval van directe ESM steun zouden volgens Nederland senior schuldeisers ook deels moeten meebetalen aan het redden van een bank. Echter, om niet te ver op de discussies in de resolutierichtlijn vooruit te lopen en oog te houden voor de financieringseffecten voor het bankwezen stelt Nederland voor om de bail-in van senior schuldeisers te beperken tot een bijdrage die nodig is om een minimum kapitaalsniveau te bereiken. Op deze manier worden de eventuele negatieve financieringseffecten voor andere banken in de betreffende lidstaat beperkt.

Bail-in bij banken die ESM steun ontvangen is van groot belang omdat dit direct bijdraagt aan het verzwakken van de link tussen overheden en banken, doordat private partijen en niet de overheden eerder worden aangesproken. Nederland zet daarnaast ook in op andere manieren om de risicodeling met private partijen verder te vergroten, zoals limieten aan de verpanding van activa door banken. Bij banken waarvan de activa in grote mate als onderpand dienen voor specifieke schuldeisers (zoals gedekte obligaties) is er minder ruimte om bail-in toe te passen omdat bail-in niet mogelijk is voor gedekte schulden. Daarnaast nemen de kosten van uitkering voor het depositogarantiestelsel (DGS) toe bij grotere verpanding van activa, omdat de resterende boedel waar het DGS een vordering op heeft kleiner is.

Behalve private oplossingen, zal er ook *burden sharing* met nationale overheden plaats moeten vinden. Conform de «drietrapsraket» zoals beschreven in de brief van 1 oktober 2012 moet de lidstaat nadat private oplossingen zijn uitgeput eerst zelf problemen bij banken nationaal oplossen. Pas als de lidstaat aantoonbaar niet in staat is om de volledige steun aan de bank te bieden zonder zeer negatieve gevolgen voor de schuldhoudbaarheid, kan het ESM-instrument voor directe herkapitalisatie toegepast worden (zie ook discussie over toegangscriteria). Echter, volgens Nederland moet een lidstaat altijd voor een deel participeren, naast het ESM.

Deze participatie van de lidstaat is nodig om twee problemen te adresseren: enerzijds de verliezen uit het verleden («*legacy assets*»), en anderzijds de verliezen die in de toekomst kunnen ontstaan onder de invloed van nationaal beleid («*skin in the game*»). Hieronder ga ik hier in meer detail op in.

De «*legacy assets*» problematiek refereert aan verliezen die ontstaan zijn in het verleden onder het nationaal toezicht. Deze verliezen zijn deels aan te tonen in «*asset quality reviews*» en aansluitende stresstesten⁶ voorafgaand aan directe ESM steun. Nederland zet zich er voor in om deze stresstesten zo effectief mogelijk te maken. Echter, ook als Europees toezicht actief is, kunnen er over een aantal jaren problemen ontstaan die het gevolg zijn van nationaal toezicht uit het verleden, die niet in de eerdere stresstesten aangetoond zijn. De Europese Raad van 13-14 december 2012 heeft geconcludeerd dat de definitie van «*legacy assets*» verder uitgewerkt moet worden. Hierbij is het uitgangspunt dat «*legacy assets*» in principe de verantwoordelijkheid van de lidstaat zijn.

Daarnaast moeten er proportionele prikkels voor alle partijen blijven bestaan, ook wanneer de verliezen uit het verleden zijn geadresseerd. De

⁶ Een zogenaamde «*asset quality review*» stelt de reële economische waarde van de activa vast. In een stresstest worden de consequenties voor de balans en de kapitaalspositie van een bank vervolgens van verschillende macro-economische situaties getoetst.

«*skin in the game*» afspraken zorgen ervoor dat de lidstaat en het ESM dezelfde prikkels hebben. Nationale invloed op het bancaire systeem blijft immers ook in de toekomst bestaan, ook als er Europees prudentieel toezicht is. Deze invloed manifesteert zich op andere niet-prudentiële beleidsterreinen waarmee toch bankbalansen kunnen worden beïnvloed, onder andere beleid op het gebied van de faillissementswetgeving, consumentenbescherming, en fiscaal- en woningmarktbeleid. Om deze reden is de Nederlandse inzet dat de lidstaat altijd een beperkt deel van de steun moet dragen naast het ESM.

Het mechanisme voor het adresseren van «*legacy assets*» en «*skin in the game*» wordt de komende maanden op technisch niveau uitgewerkt.

3) *Overige criteria*

Naast adequate *burden sharing* vindt het kabinet dat een gesteunde bank op een verantwoorde wijze moet omgaan met beloningsbeleid. Nederland zet daarom in op beperkingen op beloningen bij de door het ESM gesteunde banken.

Daarnaast vindt Nederland dat er beperkingen opgelegd moeten worden op de aankoop van overheidsschuld van de aanvragende lidstaat door de gesteunde bank, om te zorgen dat de link tussen de bank en de Staat verder verminderd wordt.

Tot slot is het uitgangspunt dat de condities en afspraken in de *Memoranda of Understanding* met betrekking tot de indirecte bankensteun als blauwdruk zullen dienen voor de toekomstige inzet van het directe herkapitalisatie instrument. Het gaat hierbij, naast de bovengenoemde specifieke conditionaliteit voor de instelling die de steun ontvangt, over macro-economische conditionaliteit en maatregelen voor de financiële sector in de brede zin.

Ik hoop hiermee aan het verzoek van uw Kamer te hebben voldaan.

De minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem