

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

1217

Vragen van het lid **Aukje de Vries** (VVD) aan de Minister van Financiën over de berichten «*Ingreep ECB bij probleembank Carige is een oplossing «all'italiana»*» en «*Italian populists dodge first big banking test*» (ingezonden 14 januari 2019).

Antwoord van Minister **Hoekstra** (Financiën) (ontvangen 18 januari 2019).

Vraag 1

Bent u bekend met de in de noten genoemde artikelen?^{1 2}

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2, 5

Wat vindt u van de acties van de Europese Centrale Bank (ECB) met betrekking tot de Italiaanse Banca Carige? Bent u het met de strekking van de artikelen eens dat er is gekozen voor een «Italiaanse oplossing»? Welke stappen zijn er de afgelopen tijd gezet met de Banca Carige en wat heeft dat opgeleverd?

Antwoord 2, 5

Net als sommige Europese banken heeft Carige te maken met structurele uitdagingen, waaronder een groot aantal niet-presterende leningen. De oplossingen hiervoor liggen in de eerste plaats altijd bij banken zelf. Op 2 januari 2019 is de ECB overgegaan tot een zogeheten vroegtijdige-interventiemaatregel bij Carige. Zo heeft de ECB tijdelijke bewindvoerders aangesteld alsook het hogere management en leidinggevend orgaan afgezet.³ De actie van de ECB is op zichzelf nog geen oplossing voor de uitdagingen waar de bank mee te maken heeft. Het is in de eerste plaats een taak voor de bank en haar tijdelijke bewindvoerders om de stabiliteit van de bank te bewaken en ervoor te zorgen dat de bank aan de kapitaaleisen voldoet. Recent communiceerde de Italiaanse overheid ook dat Carige toegang heeft tot een reeds bestaand garantieprogramma ten behoeve van liquiditeit.⁴ Bij zo'n liquiditeitsfaciliteit eist de Commissie onder andere dat banken solvabel

¹ Het Financieele Dagblad d.d. 4 januari 2019

² Politico.nl d.d. 3 januari 2019

³ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2019/html/ssm.pr190102.en.html>

⁴ <http://www.governo.it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-36/10667>

zijn, een marktconforme vergoeding wordt betaald en banken die er op grote schaal gebruik van maken een herstructureringsplan indienen.⁵ In dezelfde communicatie werd ook gesproken over de mogelijkheid van een preventieve herkapitalisatie.⁶ Dit instrument is alleen bedoeld voor eventuele kapitaalbehoefte die ontstaan uit het adverse scenario van een stresstest en mag daarom niet worden gebruikt om bestaande of verwachte verliezen op te vangen. Bij deze vorm van staatssteun wordt ook vereist dat de aandeelhouders en houders van achtergestelde schulden bijdragen door afschrijving en/of omzetting («bail-in tot en met junior».⁷ Het is altijd aan de Europese Commissie om te oordelen of er bij maatregelen in de bankensector sprake is van staatssteun en zo ja of het geoorloofd is.

Vraag 3

Hoe beoordeelt u deze oplossing, mede in het licht van de afgesproken EU-regels voor herstel en afwikkeling van banken en de eerdere oplossingen bij Banca Veneto en Banca Popolare di Vicenza?

Antwoord 3

De richtlijn herstel en afwikkeling banken (BRRD) voorziet in zogeheten vroegtijdige-interventiemaatregelen, waaronder ook bevoegdheden om tijdelijke bewindvoerders aan te stellen alsook het hogere management en leidinggevend orgaan af te zetten, waar in het geval van Carige gebruik van is gemaakt.⁸

De ECB concludeerde op 23 juni 2017 dat Banca Popolare di Vicenza en Veneto Banca faalden of dreigden te falen. Nadat de Single Resolution Board (SRB) oordeelde dat resolutie van deze twee banken niet in het publiek belang was, werden zij geliquideerd onder nationaal insolventierecht met steun door de Italiaanse overheid.⁹ Over de Italiaanse bank Carige is de ECB of SRB vooralsnog niet van oordeel dat deze faalt of dreigt te falen.

Vraag 4

Wat is de rol van de Single Resolution Board (SRB) in het proces tot nu toe geweest?

Antwoord 4

Om snel en effectief in te kunnen ingrijpen wanneer banken in de problemen komen is een Europees resolutiemechanisme opgezet. Daarvoor maakt de SRB vooraf al per bank een plan waarin staat wat er gebeurt wanneer een bank faalt of dreigt te falen. Zoals omschreven in antwoord op vraag 3 is de ECB of SRB vooralsnog niet van oordeel dat Carige faalt of dreigt te falen.

Vraag 6

Deelt u de mening dat de regels van de bankenunie geen veredelde menukaart zijn, waar je naar gelooft uit kunt kiezen?

Antwoord 6

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. 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.¹⁰

⁵ Aanhangsel van de Handelingen II, 2015–2016, nr. 3097.

⁶ <http://www.governo.it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-36/10667>

⁷ Aanhangsel van de Handelingen II, 2016–2017, nr. 926, Kamerstukken II, 2016–2017, 21 501-07, nr. 1444 en Kamerstukken II, 2015–2016, 21 501-07, nr. 1322.

⁸ Richtlijn 2014/59/EU betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (PbEU 2014, L 173, p. 190)

⁹ Aanhangsel van de Handelingen II, 2016–2017, nr. 2223.

¹⁰ Aanhangsel van de Handelingen II, 2018–2019, nr. 530.

Vraag 7

Hoe voldoen de acties van de ECB aan de afgesproken regels in de Europese Unie met betrekking tot herstel en afwikkeling van banken (BRRD – banking recovery and resolution directive)? In hoeverre worden de aandeelhouders aangeslagen voor de bank die in de problemen is? In hoeverre worden de EU-regels met deze oplossing omzeild?

Antwoord 7

Zoals omschreven in antwoord op vraag 3 spreekt de BRRD van vroegtijdige-interventiemaatregelen, waaronder ook bevoegdheden om tijdelijke bewindvoerders aan te stellen en het hogere management en leidinggevend orgaan af te zetten. Verder zijn de verliezen die een bank maakt altijd in de eerste plaats voor bestaande aandeelhouders. Indien een bank op last van de toezichthouder nieuwe aandelen moet uitgeven dan betekent dit dat bestaande aandeelhouders verwateren. Hun aandelen zullen dan minder waard worden. Als het een bank niet zelf lukt om private oplossingen te vinden zijn er in het kader van de bankenunie strenge Europese afspraken gemaakt. Ik heb geen reden om aan te nemen dat van de EU-regels wordt afgeweken.

Vraag 8

Wat zou de normale handelwijze zijn bij een niet systeem-relevante bank als Carige? In hoeverre is een bail-out aan de orde? Bent u van mening dat een bail-out bij niet systeem-relevante bank onwenselijk is? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 8

Zoals gesteld in antwoord 7, gelden voor alle Europese banken strenge afspraken voor wanneer zij in problemen komen. Toezichthouders hebben conform dit raamwerk verschillende mogelijkheden om problemen bij banken aan te pakken. Het gebruik daarvan zal afhankelijk zijn van de specifieke casus. Indien een private oplossing of garantieloket openstaat voor alle banken, dan kan deze in principe ook worden gebruikt voor niet systeem-relevante banken. In de voorliggende casus is kapitaalsteun vanuit de overheid vooralsnog niet aan de orde. Aan eventuele kapitaalsteun in de vorm van een preventieve herkapitalisatie is ook de voorwaarde verbonden dat deze moet dienen om een ernstige verstoring in de economie van een lidstaat te vermijden. Daardoor kan dit instrument minder geschikt zijn voor banken waarvan een eventueel falen maar een beperkte impact heeft. Daarnaast dient bij kapitaalsteun altijd een bail-in tot en met junior plaats te vinden. Om de eventuele noodzaak van kapitaalsteun in de toekomst te verminderen dienen banken waarvoor resolutie de strategie zal zijn de komende jaren extra bail-inbare buffers («MREL») op te bouwen.

Vraag 9

Deelt u de mening dat de «intergovernmental agreement» van het Single Resolution Fund (SRF) altijd als voorwaarde de 8% bail-in heeft? Kunt u bevestigen dat dit het geval moet zijn, indien er bij Carige een «resolution» komt en het SRF wordt aangesproken?

Antwoord 9

De voorwaarden voor gebruik van het SRF staan omschreven in de SRM-verordening.¹¹ Bij gebruik van het SRF voor het absorberen van verliezen of herkapitaliseren van een bank in resolutie geldt dat verliezen ter grootte van ten minste 8% van de balans eerst door aandeelhouders en schuldeisers moeten zijn gedragen.

Vraag 10

Waarom wordt er afgeweken van de BRRD-regels? Wat betekent dit voor de toekomst van de toepassing van de BRRD-regels? In hoeverre werken de BRRD-regels in de praktijk nu en hoe worden ze toegepast?

¹¹ Verordening (EU) nr. 806/2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (PpEU 2014, OJ L 225, p. 1)

Antwoord 10

Het is aan de Europese Commissie en toezichthouders om de regels toe te passen zoals ze zijn afgesproken. Ik heb geen reden om aan te nemen dat wordt afgeweken van de BRRD-regels.

Vraag 11

Hoe kwam Banca Carige uit de eerder uitgevoerde stresstests? In hoeverre voldoet Banca Carige aan de nieuw afgesproken normen voor de niet presterende leningen (NPL's)? Indien Carige goed uit de stresstest kwam, wat zegt dit dan over de stresstest en moet die dan niet strenger worden? Indien Carige slecht uit de stresstest is gekomen, wat is er vervolgens met de uitkomst gedaan?

Antwoord 11

Carige was in 2014 onderdeel van een exercitie die bestond uit een grondige gezondheidstoets (*Asset Quality Review, AQR*) aangevuld met twee stresstest-scenario's. Op het meetmoment van de exercitie had een aantal banken, waaronder Carige, een kapitaaltekort. Eventuele tekorten hebben de banken zelf moeten oplossen door middel van uitgiftes van kapitaalinstrumenten of door andere in aanmerking komende maatregelen.¹² Ook na 2014 kunnen banken nieuwe verliezen hebben geleden en dus met nieuwe tekorten te maken hebben gekregen. Ik kan echter niet oordelen in hoeverre dit specifiek bij Carige het geval is. Zo zat Carige niet in de in 2018 door Europese Bankenautoriteit (EBA) gepubliceerde stresstestresultaten.¹³ Wel kunnen als onderdeel van de jaarlijkse kapitaalbeoordeling van individuele banken (SREP) door toezichthouders interne stresstesten worden uitgevoerd. De resultaten hiervan zijn echter niet openbaar.

Vraag 12

Staat u nog steeds achter uw uitspraak, gedaan tijdens het algemeen overleg Eurogroep van 15 november 2018, dat er niet wordt afgeweken van de regels die we in Europees verband hebben afgesproken en dat het niet zo problematisch is, omdat het een privaat fonds is dat door andere banken wordt gevuld?

Antwoord 12

Ja. Het is in de eerste plaats aan banken om zelf private oplossingen te vinden. Tijdens het algemeen overleg is gesproken over private oplossingen. Intussen heeft Italië aangekondigd dat Carige gebruik kan maken van reeds bestaande garanties ten behoeve van liquiditeit. Ook zou Italië de route van preventieve herkapitalisatie verkennen. Binnen de regels van de bankenunie bestaan nog altijd mogelijkheden om als overheid orde op zaken te stellen. 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.

Vraag 13

Bent u bereid om dit punt aan te kaarten bij de eerstvolgende Eurogroep/Ecofin-vergadering? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 13

Tijdens de Europese vergaderingen zet ik in op verbetering van het raamwerk, bijvoorbeeld waar het gaat om de opbouw van bail-inbare buffers en de meerwaarde van AQRs om te bepalen of aan de voorwaarden voor preventieve herkapitalisatie is voldaan.¹⁴ Zoals blijkt uit voorgaande antwoorden, zie ik voornamelijk geen aanleiding om deze casus zelf op te brengen.

¹² https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/comprehensive_assessment/2014/html/index.en.html

¹³ <https://eba.europa.eu/-/eba-publishes-2018-eu-wide-stress-test-results>

¹⁴ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1472 en Kamerstukken II, 2017–2018, 21 501-07, nr. 1509.

Vraag 14

Kunt u de vragen beantwoorden voor het AO Eurogroep/Ecofin van 17 januari 2019?

Antwoord 14

Ja.