

Vergaderjaar 2014–2015

**34 155**

## **Goedkeuring van de op 21 mei 2014 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (Trb. 2014, 146)**

**A**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN<sup>1</sup>**

Vastgesteld 3 juli 2015

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### **Inleiding**

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot goedkeuring van de op 21 mei 2014 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds. Alvorens tot verdere behandeling over te gaan, leggen zij de regering nog graag een enkele vraag voor.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel. De leden van deze fractie zijn groot voorstander van een bankenunie en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds. Zij hebben, om tot een afgewogen oordeel over het wetsvoorstel te kunnen komen, wel behoefte aan meer informatie. De vragen en opmerkingen betreffen de bijdragen aan en de beleggingen van het 55 miljard euro-fonds.

De leden van de **SP**-fractie betreuren dat met deze intergouvernementele overeenkomst opnieuw de verkeerde oplossing wordt gekozen voor de structurele problemen waarmee de eurozone en monetaire unie kampen. De meeste recente ontwikkelingen met betrekking tot Griekenland laten nu juist zien dat er in het verleden veel te veel soevereiniteit is overgeheveld. Met name het opgeven van de monetaire soevereiniteit is, en niet

<sup>1</sup> Samenstelling:

Elzinga (SP), Ten Hoeve (OSF), Knip (VVD), Backer (D66), Ester (CU), De Grave (VVD) (voorzitter), Hoekstra (CDA) (vice-voorzitter), Postema (PvdA), Sent (PvdA), Van Strien (PVV), Vos (GL), Kok (PVV), Bruijn (VVD), Van Apeldoorn (SP), Dercksen (PVV), Van Kesteren (CDA), Knapen (CDA), Köhler (SP), Prast (D66), Van Rij (CDA), Rinnooy Kan (D66), Van Rooijen (50PLUS), Schalk (SGP), Teunissen (PvdD), Van de Ven (VVD), Vreeman (PvdA)

alleen voor de Grieken, een tragische vergissing met verstreckende en destructieve gevolgen voor het Europese project gebleken. Deze vergissing nu te repareren door ook op aanpalende terreinen nog meer bevoegdheden naar het Europese niveau te tillen, zonder dat kan rusten op voldoende democratische legitimiteit, lijkt de leden van SP-fractie onverstandig. Met deze overeenkomst wordt bij de afwikkeling van banken het nationale parlementaire budgetrecht buiten werking gesteld. Noch zal het parlement vooraf geïnformeerd of geconsulteerd worden, terwijl de Nederlandse belastingbetaler uiteindelijk wel kan opdraaien voor de afwikkeling van zowel Nederlandse als buitenlandse banken. In plaats daarvan komt de verantwoording en toezicht te liggen op Europees niveau. Hierover hebben de leden van SP-fractie nog een aantal vragen.

### **Risicoweging bijdragen ontwikkelingsfonds**

Met betrekking tot de funding hebben de leden van de **D66**-fractie behoefte aan een toelichting op de risicoweging van de bijdrage per (grotere) bank en wel met name op de bandbreedte daarvan, waarvan deze leden zich afvragen of die groot genoeg is. De leden van de D66-fractie juichen het feit dat er een fonds komt en dat bijdragen risico gewogen zijn, toe. Het is vanuit het oogpunt van zowel preventie als «fairness» terecht dat er een fonds komt en dat het nemen van meer risico leidt tot het betalen van een hogere bijdrage. Dat geldt voor de depositoverzekering en ook voor het resolutiefonds. Deze leden memoreren in dit verband dat Nederland tot het uitbreken van de financiële crisis één van de weinige landen was zonder depositogarantiefonds en (dus) zonder risicoweging-systematiek, en daarmee uit de pas liep met internationaal aanvaarde «good practices». De verhouding tussen de bijdrage van twee banken die uitsluitend verschillen in hun risicograad is volgens de overeenkomst en dus volgens het wetsvoorstel 34 155 maximaal 1,50: 0,8 oftewel 1,875. De leden van deze fractie vragen zich af of het risico hiermee voldoende gewogen wordt. Zij wijzen erop dat onvoldoende risicoweging in combinatie met het bestaan van een fonds juist riskant gedrag uitlokt. In depositogarantiestelsels is de risicoweging veel groter. Zo leidt de weging in Canada tot een maximale verhouding van 8:1, en in de VS tot 27:1, en zelfs dat is beduidend lager dan wat in 2001 voor de VS als optimaal werd beschouwd, namelijk 81:1. Deze leden zijn benieuwd naar het antwoord op de vraag of de voorgestelde risicoweging voldoende is met het oog op de doelmatigheid en rechtvaardigheid van het systeem.

De leden van de fractie van D66 zijn ook benieuwd naar het antwoord op de vraag of de voor de risicoweging benodigde informatie per 1 januari 2016 beschikbaar is. Voor Nederland is dat voor 2015 immers niet het geval, waardoor dit jaar (nationaal fonds) slechts gewogen wordt naar één van de tien risicofactoren, namelijk share interbank loans en deposits in de EU. Hoe wordt er berekend indien de betreffende informatie niet tijdig beschikbaar is?

### **Financiële stabiliteit**

De leden van de **D66**-fractie vragen ook aandacht voor de situatie als het fonds zijn doelomvang (55 miljard euro) heeft bereikt. Als banken dan niet meer hoeven bij te dragen is er de facto geen risicoweging meer, hetgeen ongunstige risicoprikkels geeft. Dit is niet in lijn met het doel van het gemeenschappelijk ontwikkelingsfonds, namelijk voor financiële stabiliteit te zorgen. Dit probleem wordt er niet minder op doordat de compartimenten dan zijn opgehouden te bestaan. Idealiter is het systeem zo ingericht dat in een dergelijke situatie banken enerzijds terugbetaling krijgen naar rato van wat ze betaald hebben, en anderzijds bijdragen op

grond van een risicoweging. Hiermee zou niet alleen recht worden gedaan aan een van de doelstellingen van het fonds, namelijk financiële stabiliteit, maar ook aan het waarborgen van een eerlijke berekening van de bijdragen. Dit is echter niet voorzien in de overeenkomst en het wetsvoorstel, en artikel 70, vierde lid van de GAM-verordening)<sup>2</sup> verbiedt uitdrukkelijk het terugbetalen van ontvangen bijdragen. Dit lijkt het juiste moment om het institutionele arrangement op dit punt optimaal vorm te geven. Graag vernemen de leden van deze fractie de reactie van de regering hierop.

De leden van de **SP**-fractie betreuren het dat de motie van de Tweede Kamerleden Omtzigt en Merkies – gesteund door onder andere SP, CDA, PVV, ChristenUnie, 50PLUS en PvdD – over het verhinderen van fusies van banken die onder ECB-toezicht vallen<sup>3</sup>, tijdens de plenaire behandeling is verworpen. De Minister ontraadde deze motie omdat er geen juridische grondslag voor zou zijn en omdat, zo suggereerde de Minister, de resolutie-autoriteit ook in staat zou moeten zijn om een fusie of overname tegen te houden op grond van het criterium van de financiële stabiliteit, of anders – bij groen licht van de toezichthouder – in ieder geval aanvullende ingrijpende eisen gesteld kunnen worden. In het debat gaf de Minister echter aan dat voor dit laatste de juridische basis ook nog moet komen en dat men daarvoor in gesprek is met de Europese Commissie. De leden van de SP-fractie zouden de regering willen vragen of op dit punt reeds voortgang aan de Kamer te melden is. Kan de regering garanderen dat er langs deze weg voldoende waarborgen binnen het Europese kader ingebouwd worden voor het bewaren van de financiële stabiliteit en het voorkomen van overnames en fusies die deze stabiliteit zouden kunnen ondermijnen? Zo ja, op grond waarvan kan zij deze garantie geven? Ten slotte vragen de leden van de SP-fractie of de regering de condities, afgezien van eventueel aanvullende eisen, kan preciseren waaronder het creëren van een nog grotere mega-bank volgens haar *geen* negatieve uitwerking heeft op de financiële stabiliteit. Ook de OESO heeft onlangs nog gewezen op het gevaar van financiële instabiliteit inherent aan hele grote banken en bepleit het opknippen van banken die «too big to fail» zijn dan wel het splitsen van nuts- en zakenbankactiviteiten.<sup>4</sup> De leden van de SP-fractie zijn van mening dat voorkomen beter is dan genezen (al dan niet via een gemeenschappelijk resolutiefonds) en vernemen graag wat de regering van deze aanbevelingen vindt.

## Beleggingsbeleid

Om een afgewogen oordeel te kunnen vormen over het wetsvoorstel hebben de leden van de fractie van **D66** behoefte aan meer informatie over de criteria waaraan de fondsbeleggingen moeten voldoen. De overeenkomst bepaalt dat de afwikkelingsraad de bedragen van het fonds belegt in obligaties van de deelnemende lidstaten of intergouvernementele organisaties of in zeer liquide activa van hoge kredietwaardigheid, waarbij de beleggingen «voldoende» geografisch gespreid moeten zijn. Binnen deze criteria is de Commissie bevoegd gedetailleerde regels voor het beheer van het fondsvermogen te bepalen. Deze fractie-

<sup>2</sup> Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees parlement en de Raad van 15 juli 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 bankenafwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees parlement en de Raad (PbEU 2014, L 225).

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2014/15, nr. 6.

<sup>4</sup> Finance and Inclusive Growth; OECD Economic Policy Paper, nr. 14, juni 2015, p. 7–8 [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/finance-and-inclusive-growth\\_5js06pbhf28s-en#page7](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/finance-and-inclusive-growth_5js06pbhf28s-en#page7). Zie ook OECD Business and Financial Outlook 2015.

leden hebben enige zorg over de vrijheid die de criteria bieden. Niet alleen is «voldoende» geografische spreiding voor vele interpretaties vatbaar, ook missen zij aandacht voor de mate van correlatie met de activa van de bijdragende instellingen. Tot slot vernemen de leden van de D66-fractie graag hoe gewaarborgd is dat het fondsvermogen niet wordt ingezet voor het behartigen van nationale politieke en macro-economische belangen.

### **Rol parlement**

Indien het afwikkelingsfonds eenmaal in het leven is geroepen, staat de nationale volksvertegenwoordiging, zoals de leden van de **SP**-fractie in de inleiding al stelden, ten aanzien van het fonds buiten spel. Hiermee kan het Nederlandse parlement ten aanzien van een belangrijk aspect van de financieel-economische ordening, in dit geval de bankensector, zijn grondwettelijke taak niet langer uitoefenen. Dit wordt deels gecompenseerd door de verantwoordingsplicht ten opzichte van het Europees parlement (EP), maar daarbij gaat het om verantwoording achteraf en niet om betrokkenheid vooraf. De leden van de SP-fractie maken zich zorgen over het hierdoor ontstane democratische tekort. Ook vragen zij welke bevoegdheden het EP heeft, dan wel de nationale parlementen hebben, als achteraf geconstateerd wordt dat het geld uit het gemeenschappelijke afwikkelingsfonds niet goed is besteed. Kan de regering de rol van het EP, dan wel de nationale parlementen, ten aanzien van het gemeenschappelijke afwikkelingsfonds nog nader toelichten? Zijn er nog enige democratische correctiemogelijkheden ten aanzien van de werking van het afwikkelingsfonds?

### **Toezicht en rol Europese Rekenkamer**

Er bestaat correspondentie tussen de Minister van Financiën en de Algemene Rekenkamer over het toezicht op de overdracht en mutualisatie van middelen ter redding van systeembanken in het Europese stelsel. De leden van de **CDA**-fractie krijgen, voorafgaand aan de verdere behandeling, graag inzage in deze correspondentie.

De leden van de **SP**-fractie hebben enkele vragen over de bevoegdheden van de Europese Rekenkamer. Tijdens de plenaire behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer op 10 juni jongstleden stelden diverse fracties vragen over de bevoegdheden van de Europese Rekenkamer ten aanzien van de afwikkelingsraad (Single Resolution Board, SRB) en daarmee ook ten aanzien van de besteding vanuit het met de voorliggende overeenkomst te creëren gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (Single Resolution Fund, SRF). De Algemene Rekenkamer heeft in de brief van 9 februari 2015<sup>5</sup> haar zorg geuit dat er met het reeds ingevoerde gemeenschappelijk toezichtmechanisme, het zogenoemde Single Supervisory Mechanism (SSM) een controleorgaan ontstaat ten aanzien van het banktoezicht omdat dit nu naar de Europese Centrale Bank (ECB) is overgeheveld en de Europese Rekenkamer niet de expliciete taak heeft gekregen het toezicht van de ECB te toetsen. Hiermee is het toezicht op de zeven grootste banken van Nederland, aldus de Algemene Rekenkamer, «niet (meer) aan externe onafhankelijke controle onderworpen». De leden van de SP-fractie roepen hierbij in herinnering dat de Minister van Financiën in de brief van 10 februari jongstleden<sup>6</sup> heeft bevestigd dat ten aanzien van de ECB de bevoegdheden van de Europese Rekenkamer niet gelijkwaardig zijn aan de bevoegdheden die de Algemene Rekenkamer op nationaal niveau heeft. Voor het gelijktrekken van de bevoegdheden zou de Minister zich inzetten, maar het is de leden van deze fractie niet

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 049, nr. 8.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2014/15, 34 049, nr. 9.

duidelijk of deze inspanning al vruchten heeft afgeworpen. Kan de regering, gegeven de samenhang met het voorliggende wetsvoorstel, de Kamer informeren over de stand van zaken inzake de bevoegdheden van de Europese Rekenkamer ten opzichte van de ECB?

De leden van de SP-fractie zijn bezorgd dat met het onderhavige wetsvoorstel het hierboven beschreven reeds ontstane controlegat ten aanzien van de bankensector nog verder vergroot zal worden. Kan de regering de Kamer informeren of ten aanzien van de SRB en het SRM de bevoegdheden van de Europese Rekenkamer wel gelijkwaardig zijn aan die van onze rekenkamer op nationaal niveau? Indien dit niet het geval is, wat wil de regering daar dan nog aan doen? De vraag of bij het gemeenschappelijke afwikkelingsmechanisme en afwikkelingsfonds dit toezicht nu wel sluitend geregeld is en of de Europese Rekenkamer wel diep genoeg in de boeken kan kijken, werd ook reeds door verschillende fracties tijdens de plenaire behandeling in de Tweede Kamer gesteld. In het debat is gewisseld dat er over deze vraag is gecorrespondeerd met de Algemene Kamer en met de Europese Rekenkamer. De Minister heeft toegezegd de informatie die gedeeld is met de Algemene Rekenkamer over de bevoegdheden van de Europese Rekenkamer nog een keer op papier te zetten en dit aan de Kamer te doen toekomen. Bij dezen verzoeken de leden van de SP-fractie ook deze Kamer te informeren over de bevoegdheden van de Europese Rekenkamer en te delen wat hierover met de Algemene Rekenkamer is gewisseld. De leden van de SP-fractie wachten graag deze brief af alvorens hun positie te bepalen ten aanzien van de verdere behandeling van deze overeenkomst.

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien de reactie van de regering met belangstelling tegemoet. Zij ontvangen deze bij voorkeur voor maandag 6 juli 2015, 12.00 uur.

De voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,  
De Grave

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,  
Van Dooren