

Vergaderjaar 2022–2023

33 532

Nationalisatie SNS REAAL

Nr. 94

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 april 2023

Vandaag heeft de Hoge Raad uitspraak gedaan in de cassatieprocedure inzake de vaststelling van de omvang van de schadeloosstelling voortvloeiend uit de onteigening van SNS REAAL op 1 februari 2013. Met deze uitspraak is de uitspraak van de Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam van 11 februari 2021 definitief geworden en zal het proces van uitbetaling van de in die uitspraak van de Ondernemingskamer vastgestelde schadeloosstelling van start gaan.

In deze brief ga ik in op: 1) de feiten rondom de onteigening SNS REAAL, 2) de uitspraak van de Hoge Raad, 3) het uitbetalingsproces, 4) de budgettaire consequenties, 5) de uitspraak in relatie tot huidige resolutiewetgeving, en 6) de vervolgstappen.

1. Onteigening SNS REAAL op 1 februari 2013

Op 1 februari 2013 nationaliseerde de Nederlandse staat SNS REAAL. Het uiterste middel van nationalisatie werd toen ingezet om de stabiliteit van het Nederlandse financiële stelsel te waarborgen. Dit was nodig vanwege onder meer de financiële problemen bij SNS Property Finance. Vanwege de verwevenheid van SNS Bank met Property Finance zouden SNS Bank en daarmee ook de holding SNS REAAL zonder ingrijpen failliet zijn gegaan. Een faillissement zou onaanvaardbaar grote en onwenselijke gevolgen hebben gehad voor de stabiliteit van het Nederlandse financiële stelsel, de Nederlandse economie en de Nederlandse belastingbetaler en zou direct hebben geleid tot een zeer groot beroep op het depositogarantiestelsel (DGS). Dit zou een groot beslag hebben gelegd op de andere banken en hun kapitaalbuffers hebben aangetast.¹

Door de nationalisatie werd het geld op 1,6 miljoen spaarrekeningen en 1 miljoen betaalrekeningen zeker gesteld en konden klanten van SNS REAAL zonder onderbreking gebruik blijven maken van de dienstverlening. Direct na de nationalisatie deed de Staat een aanzienlijke kapitaal-

¹ Kamerstuk 33 532, nr. 1.

injectie om SNS REAAL te herkapitaliseren. De maatregelen voor de stabilisatie van SNS Bank kostten de Staat direct € 3,8 miljard.² Een substantieel deel van deze kosten zijn uiteindelijk weer teruggevloeid naar de Staat, onder ander door de verkoop van REAAL.³ Anders dan bij eerdere steun aan financiële ondernemingen in 2008 is bij de onteigening van SNS REAAL in 2013 een belangrijk uitgangspunt geweest dat de lasten en verliezen van de ingreep zo veel mogelijk bij de private sector en dan met name de financiers van SNS REAAL terecht moesten komen. De financiële consequenties van de ingreep voor de Staat moesten zo beperkt mogelijk zijn.⁴ Daarom is besloten om private partijen die bewust gekozen hebben om SNS REAAL en SNS Bank financiering te verschaffen tot een zeker niveau mee te laten betalen. Als gevolg van de nationalisatie werden derhalve zowel aandeelhouders als achtergestelde crediteuren onteigend.

2. Uitspraak Hoge Raad

Op grond van artikel 6:8, eerste en tweede lid, van de Wet op het financieel toezicht (Wft) hebben rechthebbenden ten aanzien van onteigende vermogensbestanddelen, effecten of vorderingen recht op een schadeloosstelling ter waarde van de werkelijke waarde van dat vermogensbestanddeel, effect of die vordering. De Minister van Financiën doet daartoe een aanbod uiterlijk zeven dagen nadat het besluit tot onteigening onherroepelijk is geworden.⁵ De Ondernemingskamer van het gerechtshof Amsterdam stelt de hoogte van de schadeloosstelling vast. De toenmalige Minister van Financiën deed destijds een aanbod van € 0.⁶ Dit aanbod was gebaseerd op de aanname dat SNS REAAL zonder ingrijpen van de Nederlandse Staat failliet zou zijn gegaan en dat de waarde van de onteigende vermogensbestanddelen en effecten in faillissement negatief zouden zijn geweest. Daarbij is tevens overwogen dat een significante kapitaalinjectie van de Staat in SNS REAAL vereist was.

Over de hoogte van de schadeloosstelling is sinds 2013 geprocedeerd. Op 11 februari 2021 stelde de Ondernemingskamer de hoogte van de schadeloosstelling vast.⁷ De Ondernemingskamer liet zich daarbij bijstaan door een aantal door haar benoemde deskundigen⁸. Deze deskundigen hebben in opdracht van de Ondernemingskamer berekend wat de opbrengst zou zijn van met name de afwikkeling van de hypotheekportefeuilles van SNS Bank en haar dochtervennootschappen en de opbrengst van het verzekeringsbedrijf van REAAL N.V. als SNS REAAL en SNS Bank niet zouden zijn genationaliseerd, maar in staat van faillissement zouden zijn verklaard. De Ondernemingskamer kwam daarbij uiteindelijk, mede op basis van de bevindingen van de deskundigen, tot een andere waarde dan die waarop het aanbod van de toenmalige Minister van Financiën was gebaseerd, namelijk € 804.810.000.

Tegen de uitspraak van de Ondernemingskamer stelden de Staat en enkele andere belanghebbenden cassatie in bij de Hoge Raad.⁹ De Hoge Raad heeft nu uitspraak gedaan en alle cassatieberoepen verworpen.

² Deze kosten waren als volgt opgebouwd: € 2,2 miljard nieuwe kapitaalinjecties; € 0,8 miljard als afschrijving van de eerdere steun; en € 0,7 miljard ten behoeve van het isoleren van de vastgoedportefeuille.

³ Kamerstuk 35 200, nr. 2, p. 58 ev.

⁴ Kamerstuk 33 532, nr. 1, p. 8.

⁵ Artikel 6:10 eerste en tweede lid van de Wet op het financieel toezicht.

⁶ later in de procedure is dit verhoogd naar € 10 mln.

⁷ ECLI:NL:GHAMS:2021:316.

⁸ De deskundigenberichten zijn te vinden op: <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Gerechtshoven/Gerechtshof-Amsterdam/Over-het-gerechtshof/Organisatie/Ondernemingskamer/Paginas/SNS-procedure.aspx>.

⁹ Kamerstuk 33 532, nr. 90.

Daarmee is de hoogte van de schadeloosstelling zoals deze is vastgesteld door de Ondernemingskamer, definitief komen vast te staan.

De Ondernemingskamer heeft de waarde van onteigende aandelen en de Core Tier 1 securities van de Stichting Beheer SNS REAAL vastgesteld op € 0. De waarde van de onteigende achtergestelde obligaties, SNS Participatie Certificaten 3 en leningen tezamen is vastgesteld op € 804.810.000.

3. Het uitbetalingsproces

Nu de juridische procedure is afgerond, zal ik zo snel mogelijk overgaan tot uitbetaling van de schadeloosstelling. Op mijn ministerie zijn de afgelopen jaren voorbereidingen getroffen om dit proces op een goede manier vorm te geven. Rechthebbenden kunnen vanaf vandaag terecht op de website van de rijksoverheid (www.rijksoverheid.nl), www.vergoedingsns.nl en www.compensationsns.nl voor informatie over de wijze waarop zij een aanvraag voor uitbetaling kunnen indienen en de procedure die daarop volgt. Op korte termijn zal een ministeriële regeling in de Staatscourant worden gepubliceerd die nadere regels stelt met betrekking tot betaalbaarstelling van de schadeloosstelling. Deze ministeriële regeling zal op 15 mei 2023 in werking treden. Vanaf die datum kunnen rechthebbenden een aanvraag indienen. Hiermee wordt voldaan aan de wettelijke verplichting om de schadeloosstelling, uiterlijk vier weken nadat de beschikking van de Ondernemingskamer tot vaststelling van de schadeloosstelling definitief is geworden, betaalbaar te stellen.¹⁰

Om het proces van aanvraag, beoordeling en uitbetaling goed toe te snijden op de verschillende categorieën van rechthebbenden bleek het noodzakelijk voor de verschillende categorieën rechthebbenden afzonderlijke aanvraag-, beoordelings- en uitbetalingsprocessen in te richten. Het uitbetalingsproces voor de onteigende achtergestelde obligaties is het grootst in omvang en het meest complex omdat het merendeel van de houders van deze achtergestelde obligaties bij mijn ministerie niet bekend zijn. Bovendien heeft sinds 2013 een aanzienlijk deel van de houders van de achtergestelde obligaties hun vorderingen via cessie doorverkocht. Dit is gebeurd nadat de girale handel in effecten SNS REAAL en SNS Bank vanaf 1 maart 2013 werd geblokkeerd. Het gevolg hiervan is dat het girale of SWIFT-systeem geen volledig overzicht meer geeft van de houders. Om die reden is voor de onteigende achtergestelde obligaties zowel een giraal als een niet-giraal aanvraagproces¹¹ voorbereid.

Ik vind het belangrijk dat het uitbetalen van de schadeloosstelling rechtmatig en zo zorgvuldig mogelijk gebeurt en dat zo veel mogelijk rechthebbenden daadwerkelijk hun schadeloosstelling uitbetaald krijgen. Daarom wil ik rechthebbenden ruim de tijd geven een aanvraag in te dienen. Vervolgens worden de aanvragen zorgvuldig beoordeeld. In de voorbereiding is daarbij uitgebreid gekeken naar mogelijke risico's, waaronder het risico op onterechte uitbetaling. Om risico's zoveel mogelijk te beperken zal het proces van aanvragen, beoordelen en

¹⁰ Artikel 6:12, vierde lid, Wft.

¹¹ Vanaf 1 maart 2013 is de handel in effecten SNS REAAL en SNS Bank via financiële instellingen stilgelegd. Vanaf dat moment was het niet langer mogelijk om deze effecten in het girale systeem te verhandelen. Het overdragen van de vordering op schadevergoeding via cessie bleef wel mogelijk. Omdat sommige vorderingen op achtergestelde obligaties van SNS REAAL en SNS Bank na de onteigening (door middel van cessie) verhandeld zijn vanaf 1 maart 2013, zijn er twee aanvraagprocedures voor de uitbetaling van de schadevergoeding voor houders van onteigende obligaties van SNS REAAL en SNS Bank: één voor vorderingen die niet verhandeld zijn (de zogenoemde girale aanvraagprocedure) en één voor vorderingen die wel verhandeld zijn (de zogenoemde niet-girale aanvraagprocedure).

uitbetalen enkele maanden in beslag nemen. De uitbetaling zal, naar verwachting, uiterlijk in oktober van 2023 plaats vinden. Rechthebbenden ontvangen over de schadeloosstelling wettelijke rente vanaf 1 februari 2013 tot aan de dag van de uitbetaling van de schadeloosstelling.

4. Budgettaire consequenties

Voor de schadeloosstelling die in totaal circa € 1 mld. zal bedragen is een voorziening getroffen op de begroting van 2023. De uitgaven als gevolg van de financiële crisis zijn conform begrotingsregels niet plafond-/EMU-saldo relevant. De uitgaven zullen de staatsschuld doen toenemen maar hebben dus geen effect op de budgettaire ruimte van het kabinet of op het EMU-saldo.

5. De verplichting tot het uitbetalen van schadeloosstelling in relatie tot huidige resolutiewetgeving

Als gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad zijn de uiteindelijke lasten van het ingrijpen bij SNS REAAL veel minder dan destijds was voorzien bij de private sector terecht gekomen. Daarmee zijn de kosten die de Staat heeft moeten maken voor de nationalisatie van SNS REAAL juist significant toegenomen. Deze uitkomst strookt niet met het destijds, en nog steeds, beoogde uitgangspunt om de kosten van falende banken zoveel als mogelijk bij de private sector neer te leggen, en niet bij de belastingbetaler. Overigens is de private sector als gevolg van de uitspraak niet volledig ontzien; immers, onteigende aandeelhouders ontvangen geen schadeloosstelling.

Sinds 2013 zijn er, mede door de oprichting van de bankenunie, belangrijke stappen gezet op het gebied van het toezicht en het kader voor afwikkeling van banken. Ten eerste zijn er de afgelopen jaren veel strengere regels voor banken gekomen, die de kans aanzienlijk moeten verkleinen dat zij in financiële problemen komen. Zo zijn er strengere eisen gesteld aan de buffers die banken moeten aanhouden.

Ten tweede zijn in het Europese herstel- en afwikkelraamwerk voor banken regels vastgelegd om te voorkomen dat falende banken moeten worden gered door overheden. Deze regels waren er in 2013 nog niet. Volgens het huidige raamwerk wordt vooraf bepaald of een bank in een regulier faillissement gaat, of dat een bank vanwege het publiek belang wordt afgewikkeld via resolutie. In resolutie worden de verliezen zo veel mogelijk bij aandeelhouders en schuldhouders neergelegd door middel van het afschrijven van kapitaal en het omzetten van schulden in kapitaal. Tenslotte is met de recent in werking getreden Wet bevoegdheidstoeiding en renteverificatie de effectiviteit van het resolutie-instrument verbeterd.

Ten aanzien van verzekeraars zijn vergelijkbare stappen gezet. Met de Wet herstel en afwikkeling verzekeraars is geregeld dat DNB, als resolutieautoriteit, bevoegd is om een verzekeraar niet te laten failleren maar in resolutie af te wikkelen als dit in het publiek belang is. Dit zal bijvoorbeeld aan de orde zijn wanneer het faillissement van een verzekeraar tot maatschappelijke onrust zou kunnen leiden en polishouders bovendien beter af zouden zijn wanneer een verzekeringsportefeuille zou worden gecontinueerd. Voor resolutie van verzekeraars geldt in onze nationale wet- en regelgeving hetzelfde uitgangspunt als voor banken: het zo veel als mogelijk neerleggen van de verliezen bij aandeelhouders en schuldhouders en zo min mogelijk bij de overheid waardoor de belastingbetaler zo veel mogelijk wordt ontzien. Momenteel wordt onderhandeld over een

Europees herstel- en afwikkelraamwerk voor verzekeraars waarin deze uitgangspunten eveneens zijn opgenomen.

Met deze kaders is sinds de nationalisatie van SNS REAAL voorzien in een effectiever en efficiënter kader voor de ordentelijke afwikkeling van banken en verzekeraars. Alhoewel een overheidsbijdrage nooit helemaal is uit te sluiten, is het in de huidige context onwaarschijnlijker geworden dat het nationale onteigeningsinstrument, en de bijbehorende schadeloosstellingsbepaling, in een vergelijkbare situatie nog zou worden ingezet.

6. Afsluiting

Zoals hierboven aangegeven zal ik de uitbetaling van de schadeloosstelling zo spoedig mogelijk in gang zetten. Ik zal uw Kamer over het verloop van de uitbetaling informeren zodra het proces van uitbetaling is afgerond.

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