Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA 'S-Gravenhage

Directie Financiële Markten

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
FM/2011/9874 U

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
1 (beantwoording vragen)

Datum 15 november 2011
Betreft Beantwoording vragen van de Eerste Kamer met betrekking tot Europese voorstellen COM (2011)453 en COM(2011) 452

Geachte voorzitter,

Bijgevoegd ontvangt u de beantwoording van de vragen van de fracties van de VVD, het CDA, de PvdA en de ChristenUnie over de Europese voorstellen COM(2011)453 en COM(2011)452, die mij zijn toegezonden op 13 oktober 2011 onder nummer 149308U.

Hoogachtend,

de minister van Financiën,

mr. drs. J.C. de Jager

Deze beantwoording gaat in op drie clusters vragen die door de leden van de Eerste Kamer zijn gesteld. Eerst beantwoord ik de vragen met betrekking tot de definitie van kapitaal in Basel III en CRD IV. Daarna ga ik in op de inzet van Nederland in de discussie over minimum/ maximum harmonisatie. Tot slot beantwoord ik de gestelde vragen over het proportionaliteitsoordeel.

Definitie van kapitaal
De leden van de VVD- en CDA-fracties stellen vragen over de afzwakking van Basel III in het CRD IV voorstel, met name over vermeende concessies op het punt van de definitie van het begrip 'kapitaal', en welke gevolgen dit kan hebben voor de omvang van de door de banken aan te houden kapitaalbuffers en andere ratio's.

Het CRD IV voorstel beoogt getrouw het ambitieniveau van Basel III te vertalen naar de specifieke karakteristieken van de Europese bancaire sector. Het een-op-een overschrijven van Basel III is echter om twee redenen niet mogelijk. Ten eerste is het Basel III akkoord geen wet noch geformuleerd in de vorm van wetgeving; het is een internationaal akkoord over standaarden, ontwikkeld door toezichthouders en centrale bankiers. Ten tweede is het Basel III akkoord door het Basels Comité ontwikkeld met het oog op internationaal actieve banken. In de EU wordt de reikwijdte ervan verbreed naar alle in de EU gevestigde banken (dat zijn er meer dan 8300) en beleggingsondernemingen. Om deze reikwijdte te accommoderen, stelt CRD IV enkele afwijkingen van het Basel III akkoord voor. Deze bredere reikwijdte is belangrijk om een gelijk speelveld te bewerkstellingen, omdat instellingen uit één lidstaat op de hele EU interne markt actief kunnen zijn. Dit betekent niet dat CRD IV een afzwakking is van Basel III; op een aantal onderdelen is het CRD IV voorstel zelfs strenger.

Met betrekking tot de definitie van kapitaalsinstrumenten van de hoogste kwaliteit wijkt het CRD IV voorstel af van Basel III. Basel III eist dat alleen *ordinary shares* ('gewone aandelen') – mits ze aan 14 strikte criteria voldoen – als kapitaalsinstrumenten van hoogste kwaliteit ('Core Tier 1') kunnen kwalificeren. Het CRD IV voorstel eist daarentegen enkel dat kapitaalsinstrumenten aan 14 criteria, die overeenstemmen met Baselse criteria, voldoen, maar houdt geen verplichting in dat deze kapitaalinstrumenten *ordinary shares* moeten zijn. Dit komt omdat het CRD IV het Basel III akkoord in de Europese context plaatst waarin veel banken als een zogenaamde *non-joint stock company* zijn georganiseerd; er kan hierbij worden gedacht aan coöperatieve banken en

spaarbanken. Tevens worden op deze manier vennootschapsrechtelijke verschillen ondervangen in definities van het begrip '*ordinary share'* in de 27 lidstaten.[1] De Nederlandse regering begrijpt de redenering van de Europese Commissie, maar ziet het gevaar dat deze aanpak zou kunnen leiden tot de ontwikkeling van complexe gestructureerde instrumenten die geen aandelen zijn maar wel aan de vereiste 14 criteria voldoen. Deze afwijking van Basel III heeft geen gevolgen voor de omvang van de buffers, maar zou de kwaliteit van *Core Tier 1* kunnen doen verslechteren vanwege onduidelijkheid over het verliesabsorberende vermogen van dergelijke instrumenten. De regering hecht aan een wereldwijd consistente implementatie van Basel III. Nederland zet zich daarom ervoor in om zowel de specifieke eis van '*ordinary shares´* als verplichte *vorm* voor in *Core Tier 1* kwalificerende instrumenten overeind te houden, en voor de maximumharmonisatie van deze norm. Een aantal invloedrijke landen is hier tegen, met name landen waar historisch aandeelhouderschap in banken gedeeltelijk in de vorm van zogenaamde *'silent participations'* plaatsvindt.

Harmonisatie
De VVD- en CDA-fracties hebben vragen met betrekking tot de verschuiving van maximumharmonisatie naar minimumharmonisatie en welke consequenties het heeft voor het gelijk speelveld, ruimte voor kredietverlening en MKB financiering. Ook hebben de bovengenoemde fracties vragen over de haalbaarheid van maximum harmonisatie gegeven de standpunten van landen met de grote bancaire sector. PvdA-fractie vraagt of het mogelijk is om de nieuwe Basel III buffers in de verordening te laten opnemen.

Een verordening met maximumharmonisatie is in principe de meest effectieve manier om het Bazel III akkoord in de Europese Unie te implementeren. Het zorgt immers voor een gelijk speelveld en treedt direct in werking zonder de noodzaak van nationale implementatie. Daarom acht de regering het wenselijk om maximumharmonisatie zoveel mogelijk als *uitgangspunt* te hanteren.

De raadsonderhandelingen tot nu toe laten echter zien dat inzet op volledige maximumharmonisatie ertoe kan leiden dat het afgesproken maximumniveau volgens Nederland te laag komt te liggen, door de druk van de

[1] De Europese Richtlijnen over boekhoudstandaarden en vennootschapsrecht/ ondernemingsrecht kennen immers geen volledig geharmoniseerde definitie van aandelen.

lidstaten die hun nationale bancaire sectoren proberen te vrijwaren van de impact van strengere maximum geharmoniseerde regels. Er zijn ook lidstaten die daarom minimumharmonisatie bepleiten, zodat zij zelf strengere regels kunnen opleggen. Dit betreft een aantal lidstaten met een relatief grote bancaire sector. Deze lidstaten maken zich namelijk zorgen dat de rekening voor eventuele toekomstige crisis bij de belastingbetaler terecht zou kunnen komen en willen daarom extra nationale waarborgen. Nederland deelt de zorgen van deze lidstaten.

Om nu zowel recht te doen aan het uitgangspunt van maximumharmonisatie en de mogelijkheid om nationaal strengere regels op te leggen, pleit Nederland voor maximumharmonisatie met een klein aantal specifieke uitzonderingen. Deze specifieke uitzonderingen betreffen bijvoorbeeld extra kapitaalbuffers, de behandeling van systeemrelevante instellingen, de waardering van blootstellingen op de huizenmarkt en macro-prudentieel beleid. Deze uitzonderingen zouden in de richtlijn vastgelegd kunnen worden, waardoor recht gedaan wordt aan de noodzaak voor parlementaire controle over deze onderwerpen.

Een dergelijke oplossing biedt alleen ruimte voor een strengere, maar niet zwakkere toepassing van de regels en adresseert de terechte zorgt over een potentiële afzwakking van regels in het geval van minimumharmonisatie. Gezien de opstelling van andere lidstaten zou dit een potentieel compromis kunnen vormen. Een dergelijke keuze voor een zogenaamd ‘optimum harmonisatie regime’ is waarschijnlijk ook de reden dat de Europese Commissie de nieuwe Baselse kapitaalbuffers (de *capital conservation buffer* en de contracyclische kapitaalbuffer) van de verordening naar de richtlijn heeft verplaatst. Het lijkt onwaarschijnlijk dat in de komende onderhandelingen deze buffers nog terug in de verordening worden geplaatst.

Bij de implementatie van CRD IV wordt recht gedaan aan de impact van de nieuwe regelgeving op de reële economie, met name de consequenties voor de kredietverlening aan het MKB. De transitieperiode voor instellingen om aan de nieuwe kapitaalseisen te voldoen moet er namelijk voor zorgen dat er geen grote negatieve gevolgen voor de kredietverlening ontstaan. De impact analyses van de Europese Commissie en van het Basels Comité ondersteunen de keuze voor een geleidelijke transitieperiode, omdat zij concluderen dat de geleidelijke versterking van de kapitaalseisen beperkte consequenties voor de kredietverlening op lange termijn zal inhouden. De beperkte uitzonderingen voor minimumharmonisatie, met

name de nieuwe contracyclische kapitaalbuffer, zijn overigens bedoeld om de cyclische effecten te dempen en daarmee bubbelvorming te voorkomen. Zij zorgen er voor dat er geen bovenmatige kredietgroei ontstaat en de financiële stabiliteit gewaarborgd wordt, waardoor de algemene economische stabiliteit en groei worden bevorderd. De impact studie van de Europese Commissie concludeert ook dat het MKB geen grotere impact zal voelen dan andere relevante betrokkenen. De specifieke behandeling van leningen aan het MKB verandert onder het nieuwe CRD IV regime niet ten opzichte van het bestaand regime. MKB leningen onder €1 miljoen euro worden soepeler behandeld dan andere uitzettingen. Leningen hoger dan dat bedrag worden feitelijk als normale uitzettingen behandeld.

Proportionaliteit
De leden van de fractie van ChristenUnie vragen of de regering van mening is dat met dit voorstel een stap wordt gezet richting meer robuuste en weerbare kredietinstellingen en investeringsmaatschappijen, en hoe Nederland zal omgaan met de ruimte tussen het proportionaliteitsoordeel over de voorgestelde maatregelen en het Basel III akkoord.

De regering ziet implementatie van Basel III in Europa en Nederland als een belangrijke stap om de robuustheid en weerbaarheid van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen te bevorderen. De voorgestelde vorm en inhoud van het Europese CRD IV voorstel staan in verhouding met dit nagestreefde doel van het implementeren van de Basel III afspraken. Het uitgangspunt voor een positief proportionaliteitsoordeel is dat Europese maatregelen een duidelijk toegevoegde waarde moet hebben ten opzichte van maatregelen op een ander niveau. In dit geval is aan dit uitgangspunt voldaan omdat er geen andere manier is om Basel III in de gehele interne markt te implementeren en het gelijke speelveld te waarborgen. De gekozen vorm van een verordening en een richtlijn biedt daarbij de mogelijkheid voor harmonisatie van technische aspecten, terwijl tegelijkertijd aspecten die van nationaal belang zijn in acht genomen kunnen worden.