

Vergaderjaar 2017–2018

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1472

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2017

Op 11 oktober jl. heeft de Europese Commissie een mededeling over de voltooiing van de bankenunie gepubliceerd, en tegelijkertijd een evaluatie uitgebracht over het Europees mechanisme voor gemeenschappelijk toezicht (*Single Supervisory Mechanism, SSM*).¹

Uw Kamer heeft op 26 oktober jl. verzocht om een inhoudelijke appreciatie van de ideeën van de Commissie over de voltooiing van de bankenunie. Daarnaast heeft uw Kamer om een overzicht gevraagd van de stand van zaken van voorstellen van de Commissie op het gebied van de bankenunie. Daarnaast is door uw Kamer verzocht om een inhoudelijke appreciatie van de evaluatie van het SSM, rekening houdend met de bevindingen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer.²

Middels deze brief geef ik gehoor aan de verzoeken. De mededeling over de voltooiing van de bankenunie en evaluatie van het SSM hangen met elkaar samen en overlappen op onderdelen. Daarom is gekozen voor één brief met als doel deze samenhang te behouden. Deze brief vervangt daarmee de reguliere BNC-fiches.

In deel één geeft deze brief een inhoudelijke uiteenzetting van de belangrijkste onderdelen uit de publicaties van de Commissie. Het tweede deel van deze brief gaat in op de Nederlandse positie ten aanzien van het vervolmaken van de bankenunie in het algemeen. De mededeling van de Commissie moet immers in context worden gezien van eerdere of lopende dossiers, bijvoorbeeld de risicoreductievoorstellen van de Commissie uit 2016. Ten derde geeft deze brief een appreciatie van de belangrijkste onderdelen uit de publicaties van de Commissie. Het vierde deel gaat in op de grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit. Tot slot treft u bij deze brief ook een tabel met

¹ COM (2017) 591 & 592.

² Kamerstuk 32 013, nr. 147.

een overzicht van lopende Commissievoorstellen in relatie tot de bankenunie³.

1. Inhoud publicaties

Mededeling over voltooiing van de bankenunie

In haar mededeling herhaalt de Commissie haar ambitie om de bankenunie zo spoedig mogelijk te voltooien, omdat dit volgens haar de stabiliteit en integratie van het Europese financiële systeem bevordert en de weerbaarheid van de Eurozone kan vergroten. De Commissie stelt dat nu de Raad en het Europees Parlement (EP) aan zet zijn om voortgang te maken op lopende discussies ten aanzien van de bankenunie. In dit kader verwijst de Commissie naar de routekaart die de Europese Ministers van Financiën in juni 2016 zijn overeengekomen, waarin het belang van de bankenunie werd benadrukt.

De Commissie stelt dat op onderdelen reeds voortgang is geboekt, zoals met het inrichten van het gemeenschappelijk toezicht binnen het SSM, prudentiële regels die gelden voor alle banken in de EU (het kapitaal-eisen-raamwerk), en een raamwerk hoe om te gaan met banken die in de problemen komen (het resolutieraamwerk). In lijn hiermee concludeert de Commissie dat de kapitalisatie van Europese banken sterk is toegenomen, en er een daling zichtbaar is in de *leverage* van Europese banken. Dit toont aan dat de Europese bankensector robuuster is geworden.

Ook gaat de Commissie in op recente ervaringen met bankcasussen, waaronder ook de allereerste casus conform het nieuwe resolutie-raamwerk.⁴ De lessen uit de recente casussen helpen bij de toepassing van regels en het beter functioneren van het systeem. Deze lessen gaan onder andere over het verbeteren van de samenwerking en uitwisseling van informatie tussen autoriteiten, de besluitvorming over banken die falen, en de meerwaarde van het doorlichten van balansen (zogenoemde *asset quality reviews*, AQRs) om te bepalen of aan de voorwaarden voor preventieve herkapitalisatie is voldaan.⁵ Tevens benadrukt de Commissie het belang van een spoedige opbouw van adequate buffers om bail-in mogelijk te maken en het belang van voldoende beschikbare liquiditeit zowel vóór als na de resolutie van een bank. Tot slot is het volgens de Commissie van belang dat private investeerders die instrumenten bezitten die mogelijk afgeschreven kunnen worden, goed geïnformeerd zijn over deze risico's.

In het kader van het reduceren van risico's verwijst de Commissie naar haar pakket van voorstellen uit november 2016. Hierbij zegt de Commissie oplossingen te willen vinden om zorgen te adresseren van lidstaten die veel buitenlandse banken hebben die actief zijn op hun thuismarkt. Deze lidstaten willen voldoende waarborgen om de stabiliteit van deze banken te garanderen.⁶ Wat betreft de implementatie van internationale standaarden zegt de Commissie de implementatie in andere jurisdicties nauw te volgen. Met het oog op snelle voortgang moedigt de Commissie het Europees Parlement en de Raad aan om binnen de reikwijdte van haar pakket aan voorstellen te blijven.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1444. Zie ook: Aangangsel Handelingen II, 2016/17, nr. 926.

⁵ Voor een beschrijving van preventieve herkapitalisaties: Aangangsel Handelingen II, 2015/16, nr. 3097 en Kamerstuk 21 501-07, nr. 1322.

⁶ Zie ook Kamerstuk 21 501-07, nr. 1443.

Niet-presterende leningen

De Commissie schrijft verder dat, ondanks de voortgang die is geboekt op het terrein van risicoreductie, er nog steeds sprake is van zogeheten *legacy issues*, die zijn ontstaan vóór de oprichting van de bankenunie. Ondanks een dalende trend, noemt de Commissie de noodzaak van het verder laten dalen van niet presterende leningen (NPLs) in een aantal EU-lidstaten. In juli 2017 heeft de Raad een actieplan aangenomen waarin veel breder aandacht is voor NPLs. Dit plan bevat actiepunten om NPLs aan te pakken; via het bankentoezicht, het hervormen van insolventiekaders, het verder ontwikkelen van secundaire markten en het herstructureren van banken. In opvolging op het actieplan geeft de Commissie in de bijgaande evaluatie van het SSM aan dat toezichthouders vanuit prudentieel oogpunt het beleid van banken voor het nemen van voorzieningen voor NPLs kunnen beïnvloeden. De Commissie kondigt ook aan vóór de lente van 2018 opvolging te geven aan de andere punten uit het actieplan, waaronder een blauwdruk waarin beschreven wordt hoe *Asset Management Companies* (AMCs) kunnen worden opgezet om NPLs over te nemen binnen de bestaande bank- en staatssteunregels. Daarnaast gaat de Commissie ook verder kijken naar het ontwikkelen van secundaire markten, het vergroten van de zekerheden voor crediteuren, benchmarken van insolventieraamwerken, alsook het introduceren van prudentiële minimumstandaarden voor NPLs in het kapitaaleisenraamwerk.

EDIS

De Commissie noemt het Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS) als één van de ontbrekende puzzelstukken in het bankenunieraamwerk. Een EDIS zorgt voor stabiliteit en een duidelijke, eenduidige bescherming voor Europese depositohouders, onafhankelijk van waar in de EU deposito's worden aangehouden. De Commissie herhaalt de afspraak uit de bovengenoemde routekaart, waarin is overeengekomen dat de Raad constructieve werkzaamheden op technisch niveau voortzet en dat onderhandelingen op politiek niveau pas van start gaan zodra voldoende vooruitgang is geboekt op maatregelen inzake risicoreductie. De Commissie is desalniettemin van mening dat twee jaar na haar voorstel de tijd is gekomen om voortgang te boeken, omdat zonder een EDIS de bankenunie nog steeds kwetsbaar is voor toekomstige crises.

Om de onderhandelingen in het EP en de Raad nieuw leven in te blazen komt de Commissie met het idee om EDIS geleidelijker te introduceren, evenredig aan voortgang op het gebied van risicoreductie. Daarbij zou in een eerste fase van EDIS alleen sprake zijn van een geleidelijke oplopende dekking van eventuele liquiditeitstekorten van nationale depositogarantiestelsels (DGSen), zonder dat sprake is van enige vorm van verliesdeling. Verder zou de overgang van een eerste naar een volgende fase, waarin ook verliesdeling plaatsvindt, conditioneel kunnen zijn aan een besluit van de Commissie, waarvoor bijvoorbeeld ook eerst een AQR wordt uitgevoerd. Op basis van een ondergrens zouden banken moeten aantonen dat zij voldoende risicoreductie hebben bereikt. Uiteindelijk zou alsnog geleidelijk worden toegewerkt naar een derde fase met maar één Europees fonds. Tot slot gaat de Commissie ook in op verschillen in de huidige toepassing door nationale DGSen.

Backstop

De Commissie geeft aan dat er tot op heden nog geen effectieve gemeenschappelijke achtervang is overeengekomen voor het gemeenschappelijke resolutiefonds (*Single Resolution Fund, SRF*). Het SRF wordt door banken zelf gevuld en kan, nadat is voldaan aan enkele voorwaarden, worden

ingezet bij banken die in resolutie gaan. De Commissie herhaalt de afspraken die zijn gemaakt rondom een gemeenschappelijke achtervang (*common backstop*) voor het gemeenschappelijke resolutiefonds (*Single Resolution Fund, SRF*). De achtervang zou conform afspraken binnen de Raad op de middellange termijn begrotingsneutraal moeten zijn, doordat van de backstop geleende middelen worden terugbetaald met ex post bijdragen van de bankensector.

De Commissie stelt dat volgens haar een kredietlijn vanuit het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) de meest effectieve optie is. Dit betekent wel dat de conditionaliteit voor gebruik van het ESM zal moeten worden aangepast. Volgens de Commissie zijn er in dit kader binnen de bankenunie al voldoende prikkels aanwezig die zorgen voor prudent handelen. Naast beschikbaarheid van liquiditeit vanuit de centrale banken zou er volgens de Commissie voldoende capaciteit moeten zijn om banken vanuit het resolutiemechanisme te voorzien van liquiditeit wanneer zij in problemen verkeren.

SBBS

In haar mededeling presenteert de Commissie ook nieuwe ideeën ten aanzien van zogeheten *sovereign bond-backed securities* (SBBS). Door het bundelen van nationale staatsobligaties verwacht de Commissie diversificatie van bankbalansen te kunnen stimuleren. Op dit moment verricht een werkgroep binnen het Europees Comité voor systeemrisico's (*European Systemic Risk Board, ESRB*) onderzoek naar SBBS. De Commissie kondigt aan, op basis van het werk van deze werkgroep en consultaties, begin 2018 een voorstel te overwegen. Wat betreft de prudentiële behandeling van staatsobligaties op bankbalansen stelt de Commissie hier later op terug te komen, omdat conform de routekaart en haar eigen reflectiepaper, op internationale discussies in het Bazels comité wordt gewacht.

SSM-evaluatie

De Commissie concludeert in de evaluatie, dat op basis van de eerste ervaringen, het SSM-raamwerk onder leiding van de Europese Centrale Bank (ECB) naar behoren functioneert. Wel noemt zij enkele onderdelen waarop het institutionele raamwerk kan worden verbeterd. Zo nodigt de Commissie de ECB en Europese Rekenkamer (ERK) uit om samen tot afspraken te komen over het uitwisselen van informatie. Dit om de ERK haar mandaat wat betreft controle op de ECB uit te kunnen laten voeren. Ook benadrukt de Commissie het belang om scheiding van monetaire- en toezichttaken te waarborgen, vooral wanneer dit de besluitvorming raakt, alhoewel zij concludeert dat er op dit moment niets mis gaat. De Commissie spreekt in haar evaluatie niet over zeer ingrijpende wijzigingen in de vormgeving van het SSM.

Tot slot gaat de Commissie in beide publicaties in op het Europees toezicht op grote beleggingsondernemingen (*investment firms*). Deze partijen zou de Commissie vanwege hun omvang en complexiteit onder SSM-toezicht willen plaatsen. Dit voornemen zal de Commissie meenemen in toekomstige voorstellen voor de herziening van het prudentiële raamwerk voor beleggingsondernemingen.

2. Nederlandse positie ten aanzien van de bankenunie in het algemeen

Het kabinet onderkent dat in de afgelopen jaren belangrijke stappen zijn gezet in het vergroten van de weerbaarheid van de Europese financiële sector. Essentieel onderdeel hiervan is het tot stand komen van de

bankenunie. De bankenunie bestaat uit regels die gelden voor alle banken in de EU (ook wel het «*single rulebook*»). Daarnaast is gemeenschappelijk toezicht ingericht onder leiding van de ECB en coördineert de *Single Resolution Board* (SRB) hoe om te gaan met banken die in de problemen komen en in resolutie moeten. Een EDIS is altijd gezien als sluitstuk van de bankenunie.

Onder het Nederlands EU-voorzitterschap is de Raad in juni 2016 een routekaart overeengekomen voor de voltooiing van de bankenunie.⁷ Hierin zijn meerdere afspraken gemaakt om risico's in het bankwezen te reduceren. De routekaart stelt dat na voldoende voortgang op deze maatregelen, de politieke discussies over een EDIS van start kunnen gaan. Dit past binnen de kaders van het nieuwe regeerakkoord.

Risicoreductie

Op een aantal onderdelen uit de routekaart heeft de Commissie in november 2016 voorstellen gedaan. Ondanks dat deze voorstellen een eerste aanzet geven voor verdere risicoreductie, blijft de inzet van Nederland dat deze voorstellen verdere aanscherping behoeven.⁸ Zo stelt de routekaart dat de Raad zal trachten te zorgen voor adequate buffers om bail-in mogelijk te maken, ook wel MREL-eisen genoemd (*Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities*). Het huidige kader voor het vaststellen van MREL is in 2015 door de Europese Bankenautoriteit (EBA) ontworpen en is vervolgens door de Commissie vastgesteld. Het kabinet is van mening dat het Commissievoorstel dit kader substantieel wijzigt, MREL op onderdelen verlaagt en ophoging maar beperkt toestaat middels aanwijzingen («*guidance*»)⁹. Een belangrijk kernprincipe binnen de bankenunie is dat niet langer automatisch naar de belastingbetaler wordt gekeken, maar dat banken allereerst zelf eventuele problemen dienen op te lossen. De beschikbaarheid van voldoende buffers voor bail-in is hiervoor essentieel. Het kabinet is dan ook van mening dat een nieuw kader geen afzwakking mag zijn ten opzichte van het bestaande MREL-kader. Het is van groot belang dat banken daadwerkelijk beschikken over voldoende buffers om verliezen op te vangen en zichzelf indien nodig van kapitaal voorzien, zonder een beroep te doen op externe middelen of besmetting van het systeem te veroorzaken. Mede vanwege dit laatste punt zet Nederland zich daarnaast ook in op het ontmoedigen van investeringen door banken in elkaars MREL.

Het kabinet merkt verder op dat de Commissie en de ECB de laatste jaren goede stappen hebben gezet met het harmoniseren van nationale opties en discreties (ONDS) in het kapitaaleisenraamwerk, of dat deze waar mogelijk op een meer geharmoniseerde manier worden toegepast.¹⁰ Ook heeft de Commissie, in lijn met de routekaart, in november 2016 voorstellen gedaan voor een moratorium, waarmee onder voorwaarden passiva voor een beperkte tijd bevroren kunnen worden. Nederland staat hier in beginsel positief tegenover.

Onderdeel van de voorstellen van november 2016 was ook een richtlijn die voorziet in een nieuwe laag schulden in de faillissementsladder van banken. Hierover is uw Kamer eerder per brief geïnformeerd. Deze nieuwe laag schuld moet eraan bijdragen dat banken gemakkelijker kunnen beschikken over voldoende bail-inbare buffers en hierdoor beter afwik-

⁷ Council Conclusions on a roadmap to complete the Banking Union (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/17/conclusions-on-banking-union/>)

⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 2261.

⁹ Aanhangsel Handelingen II, 2017/18, nr. 131.

¹⁰ https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ond_guide_consolidated.en.pdf

kelbaar worden. Nederland heeft een snel akkoord op deze voorstellen van de Commissie daarom altijd gesteund. Inmiddels hebben de Raad en het EP een akkoord bereikt dat op dit moment technisch wordt uitgewerkt. Nederland treft reeds ambtelijk voorbereiding voor de implementatie van de richtlijn.¹¹

Wat betreft risicoreductie bevat de routekaart van de Raad ook maatregelen die helaas nog niet zijn meegenomen in de Commissievoorstellen van november 2016. Zo stelt de routekaart dat de leverage ratio voor systeembanken mogelijk op meer dan 3% wordt vastgesteld. Ook is afgesproken dat de Raad in aansluiting op Bazel zich in Europese context zal beraden op vervolgstappen ten aanzien van de prudentiële behandeling van staatsobligaties. Het regeerakkoord noemt dat een goede weging van de risico's op staatsobligaties nodig is voordat via een EDIS risico's verder gedeeld worden, hetgeen naar mening van het kabinet past binnen de kaders van de routekaart. Het kabinet vindt verder dat de bankensector in elke lidstaat gezond moet zijn voordat verdere risicodeling via EDIS kan plaatsvinden. Er zijn verschillende manieren om banken op hun gezondheid te toetsen. De ECB kent bijvoorbeeld gezondheidstoetsen («*health checks*»), bestaande uit grondige AQRs aangevuld met theoretische schokken (stresstesten). In 2014 heeft de ECB zo'n exercitie uitgevoerd bij 130 grote banken en daarna op ad-hoc basis (bijv. in Griekenland in 2015). Vóór mutualisatie van middelen via een EDIS zou een soortgelijke toets kunnen worden uitgevoerd, voor zowel grote als kleinere banken. Nederland heeft in het verleden al gepleit voor het belang van duidelijkheid over de waardes van bankbalansen, bijvoorbeeld door het uitvoeren van AQRs, ook in het kader van NPLs. In het door de Raad opgesteld actieplan voor NPLs is op aandringen van Nederland opgenomen dat banktoezichthouders reeds beschikken over de instrumenten om balansen door te lichten. Wat dit kabinet betreft wordt in ieder geval een grondige balansdoorlichting uitgevoerd, waarbij eventuele tekorten worden opgelost zodat individuele banken gezond zijn, voordat verdere risicodeling binnen een EDIS plaatsvindt.

3. Appreciatie van de Commissiepublicaties

Mededeling over voltooiing van de bankenunie

Het kabinet vindt het verstandig dat de Commissie aandacht besteedt aan ervaringen uit de recente bankcasussen. De lessen die uit deze ervaringen getrokken kunnen worden, sluiten voor een groot deel aan op ideeën die Nederland al langere tijd in Europees verband uitdraagt ten aanzien van transparantie en consistentie in de toepassing van het wetgevend raamwerk voor banken. In dit verband heeft Nederland vaak het nut benadrukt van AQRs, hoge en transparante eisen voor bail-inbare buffers alsook de informatie-uitwisseling tussen betrokken autoriteiten.¹² Uw Kamer heeft ook al meerdere keren interesse getoond in de recente bankcasussen die hiertoe aanleiding lijken te geven.¹³

Het kabinet acht het van belang dat aan de constatering van de Commissie daadwerkelijk opvolging wordt gegeven. Zo vindt dit kabinet dat de ervaringen aanleiding geven voor een update van de bankenmededeling van de Commissie uit 2013. Hierin heeft de Commissie principes vastgesteld voor eventuele staatssteun aan banken. Het kabinet is van mening dat invoering en toepassing van het nieuwe raamwerk voor banken – en dan in het bijzonder de richtlijn herstel en afwikkeling banken

¹¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1454

¹² Bijlage bij Kamerstuk 22 112, nrs. 2323 en 2349.

¹³ Zie Kamerstuk 21 501-07, nr. 1444 en Aanhangsel Handelingen II, 2016/17, nr. 2223.

(de «BRRD») – reden is voor het actualiseren van deze bankmededeling uit 2013. Hierin is wat het kabinet betreft meer aandacht nodig voor de rol van AQRs, het kernprincipe van minimaal 8% bail-in, de mogelijkheid om bail-in toe te passen tot en met seniorobligaties en het stellen van strenge eisen aan liquiditeitssteun.

Zoals eerder in deze brief gesteld vindt dit kabinet dat daadwerkelijk sprake moeten zijn van zichtbare risicoreductie. Het kabinet hecht daarom aan de implementatie van internationale afspraken. Wel moet er ruimte blijven om in Europa verder te gaan dan bijvoorbeeld de afspraken uit Bazel wanneer dat nodig wordt geacht. Dit geldt bijvoorbeeld voor de prudentiële behandeling van staatsobligaties. In lijn met de routekaart dient Europa wat dit kabinet betreft ook verdere aanpassingen te bezien in Europese context.

Volgens de Commissie zijn Europese banken beter gekapitaliseerd dan enkele jaren terug. Het kabinet is dan ook van mening dat een leverage ratio van 3% in elk geval voor elke bank haalbaar is. Een harde leverage ratio eis van 3% ligt momenteel ook in Europa op tafel in de onderhandelingen over een herziening van het kapitaaleisenraamwerk. Voor wat betreft de in de routekaart opgenomen leverage ratio opslag voor systeembanken wacht Europa op publicatie van het definitieve raamwerk door het Bazelse Comité. Dit kabinet ziet de uitkomsten daarvan tegemoet. Daarbij zet Nederland zich in Europees verband in voor een leverage ratio opslag voor systeemrelevante banken. Zodra de leverage eis in Europa van kracht wordt, zal de Nederlandse afspraak hiermee in lijn gebracht worden.

Daarnaast zet dit kabinet in op hoge en achtergestelde bail-inbare buffers om verliezen op te kunnen vangen en dat banken indien nodig geherkapitaliseerd kunnen worden zonder een beroep te kunnen doen op externe middelen of besmetting van het systeem. Het kabinet blijft inzetten op deze onderdelen, in het kader van het pakket van voorstellen uit 2016 alsook in toekomstige onderhandelingen. Ook heeft het kabinet begrip voor de inzet van de Commissie om te waarborgen dat ook voor lidstaten waar veel buitenlandse banken zich vestigen sprake is van risicoreductie. Doel is natuurlijk dat ook grensoverschrijdende groepen indien nodig efficiënt kunnen worden afgewikkeld.

Ten aanzien van een EDIS acht het kabinet het positief dat de Commissie ook kritisch kijkt naar haar eigen voorstel. Het is interessant dat de Commissie, in lijn met eerdere ideeën van de EP-rapporteur voor EDIS, Esther de Lange (CDA), kijkt hoe een EDIS meer geleidelijk kan worden geïntroduceerd, evenredig gekoppeld aan voortgang op het gebied van risicoreductie. Ook het idee van conditionaliteit, inclusief een toets van gezondheid (AQR), vóór verdere risicodeling binnen een EDIS past binnen de inzet van het Nederland. Aan het slagen of zakken voor zo een toets dienen wel duidelijke consequenties te worden verbonden. Dit neemt niet weg dat dit kabinet in relatie tot EDIS blijft vasthouden aan de eerder overeengekomen afspraak dat eerst sprake dient te zijn van voldoende voortgang op het gebied van risicoreductie alvorens politiek onderhandeld kan worden over een EDIS. Het kabinet is het oneens met de Commissie dat dit nu al het geval is. Overeenstemming is eerst nodig ten aanzien van onder andere adequate bail-inbare buffers, implementatie van de leverage ratio met een opslag voor systeembanken en het aanpassen van de prudentiële behandeling van staatsobligaties. Ook dient conform het regeerakkoord te worden aangetoond dat de bankensector in elke lidstaat gezond is voordat verdere risicodeling via EDIS kan plaatsvinden.

Wat betreft afspraken rondom een common backstop voor het SRF onderschrijft het kabinet dat deze alleen in laatste instantie moet worden aangesproken en op de middellange termijn begrotingsneutraal moet zijn. Dit houdt in dat door de backstop uitgeleende middelen achteraf opgehaald moeten kunnen worden bij de bankensector en daardoor dus beperkt van omvang moeten zijn. Het kabinet steunt het idee om alle opties voor de backstop technisch te verkennen, inclusief de kredietlijn vanuit het ESM. In elk geval is afgesproken om vóór het einde van de transitiefase (eind 2023) een backstop in werking te hebben. Het kabinet deelt niet de mening van de Commissie dat het noodzakelijk is om hier voor 2019 overeenstemming over te hebben. Ook hoeft de backstop wat dit kabinet betreft niet groot genoeg te zijn voor de potentieel grote liquiditeitsbehoefte van banken ten tijde van een eventuele crisis. Het kabinet is van mening dat voor liquiditeitsteun naar andere instrumenten moet worden gekeken dan de backstop. Hier komt bij dat het uitgangspunt moet zijn dat banken na resolutie in staat moeten zijn zelf de markt op te gaan of anders aankloppen voor «normale» liquiditeit bij centrale banken.

Het kabinet verwelkomt dat de Commissie, in lijn met het actieplan van de Raad, oog heeft voor een aanpak van NPLs. Dit draagt ook bij aan het gezonder maken van Europese bankensectoren. Mede vanwege het feit dat het voornoemde insolventievoorstel op zichzelf naar alle waarschijnlijkheid nog onvoldoende impact heeft op de grote aantallen bestaande NPLs in de EU, is een bredere aanpak voor NPLs van groot belang.¹⁴ Het kabinet apprecieert dan ook dat de Commissie in de evaluatie van het SSM bevestigt dat toezichthouders vanuit hun prudentiële rol de voorzieningen van banken kunnen beïnvloeden. Daarom spreekt het kabinet ook steun uit voor de stappen die het SSM zet in haar recente leidraad, waarin het SSM nader invulling geeft aan deze mogelijkheden om voldoende voorzieningen af te dwingen.¹⁵ In de eerste plaats is het aan banken en hun accountants om zelf te bepalen hoeveel voorzieningen of verliezen zij inboeken. Een prudentiële minimumstandaard vanuit het toezicht acht het kabinet echter zeer nuttig, hetgeen ook in lijn is met de ideeën uit het actieplan. De Commissie zegt ook verdere stappen toe in lijn met het actieplan, zoals op het gebied van secundaire markten. In dit kader geeft de Commissie ook aan te kijken naar een blauwdruk voor nationale AMCs. Het kabinet vindt het goed wanneer banken en private investeerders tot afspraken komen over het uitwinnen van NPLs. Hierbij merkt het kabinet wel op dat volgens haar lezing van de staatssteunregels en het resolutieraamwerk de mogelijkheden voor publieke AMCs reeds zeer beperkt zijn. Het kabinet staat dan ook in principe kritisch tegenover eventuele ideeën om NPLs via nationale publieke AMCs over te nemen.

Het kabinet is niet overtuigd van de noodzaak van SBBS en constateert dat nog veel onduidelijkheden bestaan over eventuele risico's die het concept met zich meebrengt. Het kabinet merkt tevens op dat het ook nu al mogelijk is dat private partijen nationale staatsobligaties bundelen, maar dit tot op heden nog niet gebeurt. Het kabinet benadrukt dat het idee van een SBBS in welke vorm dan ook absoluut geen substituut kan zijn voor een aanpassing in de prudentiële behandeling van staatsobligaties. Alleen via deze laatste weg wordt de link tussen banken en hun overheden daadwerkelijk doorbroken.

¹⁴ Report of the FSC Subgroup on Non-Performing Loans (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9854-2017-INIT/en/pdf>)

¹⁵ Addendum to the ECB Guidance to banks on nonperforming loans: Prudential provisioning backstop for non-performing exposures (https://www.bankingsupervision.europa.eu/legalframework/publiccons/pdf/npl2/ssm.npl_addendum_draft_201710.en.pdf)

Zoals eerder aangegeven heeft de Commissie ook het zogenoemde «controlelegat» meegenomen in de evaluatie van het SSM. Nederland is voorstander van goed georganiseerde, sluitende publieke controle op de toezichttaken van de ECB en is dan ook blij te vernemen dat de Commissie afspraken tussen de ECB en de ERK over informatie-uitwisseling verwelkomt. Dit past binnen de afspraken die eerder zijn gemaakt binnen de Eurogroep, waar aanbevelingen van de ERK maar ook van de Algemene Rekenkamer aanleiding toe zijn geweest.

Het kabinet onderschrijft ook, net als de Commissie, het belang van een effectieve scheiding van monetaire en toezichttaken. Waarborgen hierin blijven van groot belang. Nederland is het tegelijkertijd eens met de Commissie dat het SSM over het algemeen goed functioneert.

Ten aanzien van ideeën van de Commissie rondom het Europees toezicht op grote beleggingsondernemingen is het kabinet welwillend. Indien dit de financiële stabiliteit ten goede komt is dit kabinet bereid om te kijken hoe grote en complexe partijen onder SSM-toezicht gebracht kunnen worden. Wel wacht het kabinet nog op de specifieke oplossing die door de Commissie naar verluud wordt gepresenteerd in de herziening van het prudentiële raamwerk voor beleggingsondernemingen.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Ten aanzien van de bestaande prudentiële regels, het Europees toezicht en het resolutieraamwerk oordeelde Nederland positief wat betreft bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit.¹⁶ Een belangrijke reden hiervoor was het grensoverschrijdende karakter van banken, alsmede de noodzaak om de schakel tussen banken en overheden te doorbreken. Ook het regeerakkoord noemt dat, gelet op de grensoverschrijdende activiteiten van banken, gemeenschappelijk beleid ten aanzien van banken en het toezicht een goede zaak is.

Bijgevoegd treft u een overzicht aan van voorliggende voorstellen van de Commissie ten aanzien van de bankenunie, samen met een korte stand van zaken. Nederland heeft eerder positief geoordeeld over proportionaliteit en subsidiariteit ten aanzien van een EDIS mits sprake zou zijn van verdere risicovermindering. Het krachtenveld van toen geldt nog steeds.¹⁷

Wat betreft de voorliggende voorstellen voor risicoreductie heeft Nederland, onder andere vanwege het grensoverschrijdende aspect van banken, ook positief geoordeeld over subsidiariteit. Hetzelfde geldt voor proportionaliteit van de voorstellen, al wil Nederland wel de ruimte om waar nodig eisen op te leggen die banken beter afwikkelaar maken.¹⁸ Ten aanzien van een gezamenlijke aanpak van NPLs, zoals beoogd met het actieplan van juni 2017, staat Nederland in beginstel positief wat betreft subsidiariteit. Wel dient te allen tijde oog te zijn voor het feit dat sommige belemmeringen in het oplossen van NPLs beter op nationaal niveau kunnen worden geadresseerd. Wat betreft eventuele aanpassingen in de prudentiële regelgeving benadrukt Nederland het belang van een gelijk speelveld. Tot slot is het kabinet nog niet overtuigd van de noodzaak van SBBS.

¹⁶ Zie o.a. de Kamerstuk 21 501-07, nr. 946; Kamerstuk 33 732, nr. 2 en Kamerstuk 22 112 en 33 094, EP.

¹⁷ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1334.

¹⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 2261.

Tot slot

De Commissie geeft met haar publicaties opnieuw aandacht aan het voltooiën van de bankenunie. In dit kader benadrukt het kabinet het belang van eerder gemaakte afspraken uit de routekaart. Deze afspraken staan wat het kabinet betreft niet ter discussie. De komende tijd dienen dan ook, in lijn met het regeerakkoord, vooral stappen te worden gezet in de richting van risicoreductie.

Het kabinet richt zich binnen de kaders van de routekaart op voortgang ten aanzien van adequate bail-inbare buffers, een hogere leverage ratio voor systeemrelevante banken en aanpassing in de prudentiële behandeling van staatsobligaties. Het kabinet blijft zich hier voor inzetten, evenals voor verbeteringen in het functioneren van de bankenunie in het algemeen. Daarbij zijn een aantal ideeën uit de publicaties van de Commissie nuttig, bijvoorbeeld als het gaat om het inzichtelijk maken van de gezondheid van Europese banken alsook het vergroten van de samenwerking tussen instituties.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra