

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

1596

Vragen van het lid **Van Hijum** (CDA) aan de minister van Financiën over *het artikel «DNB: blijf af van bankschuld. Korten obligaties treft financierbaarheid sector»* (ingezonden 30 januari 2013).

Antwoord van minister **Dijsselbloem** (Financiën) (ontvangen 14 maart 2013)

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «DNB: blijf af van bankschuld. Korten obligaties treft financierbaarheid sector»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Bent u bekend met de speech van directeur Elderson van DNB van 28 januari 2012?²

Antwoord 2

Ja.

Vraag 3

Wat vindt u van de uitspraak van dhr. Elderson in bovengenoemde speech dat de Interventiewet op een aantal punten verschilt van de Europese plannen, in het bijzonder voor wat betreft de bail-in proposals? Waar bestaat de «targeted approach» uit waarover hij spreekt (pag. 5)? Wat vindt u ervan dat volgens dhr. Elderson de Europese plannen zelfs zo ver gaan dat vreemd vermogen verschaffers volgens deze plannen niet eerlijk behandeld worden?

Antwoord 3

De uitspraak dat de Interventiewet op een aantal punten verschilt van de Europese plannen is correct. De Europese Commissie heeft in juni 2012 een voorstel gepresenteerd voor een herstel- en afwikkel-richtlijn voor banken (Bank Recovery and Resolution Directive, RRD).³ Deze voorziet in (i) preventieve maatregelen, (ii) vroegtijdig ingrijpen bij een bank en (iii) de ordelijke

¹ FD, 29 januari 2012

² http://www.dnb.nl/binaries/Speech%20Frank%20Elderson%20P.R.I.M.E.%20Finance-conferentie%202013_tcm46-284388.pdf

³ (COM(2012) 280).

afwikkeling ervan als zij in onoverkomelijke problemen is geraakt. Voor deze laatste fase wordt een nieuw instrument gedefinieerd, de zogenoemde bail-in (zie hierna). De RRD heeft een veel bredere opzet dan de Interventiewet. Zo ontbreken in de Interventiewet de preventieve maatregelen, zoals het verplicht opstellen van plannen voor herstel (recovery) en afwikkeling (recovery) van de bank. Daarnaast creëert het bail-in instrument, zoals dat in de RRD zal worden opgenomen, een nieuwe mogelijkheid waarmee obligatiehouders en andere senior crediteuren van een bank meebetalen aan de kosten van resolutie. De Interventiewet, die op dit punt minder verfijnd is, kent kort gezegd de mogelijkheid obligatiehouders, net als andere houders van effecten, als groep in een keer te onteigenen.

Bail-in daarentegen houdt in dat – na de afboeking van het eigen vermogen – crediteuren gedwongen kunnen worden om mee te betalen aan de afwikkeling door afschrijving van hun vordering, dan wel door (gedeeltelijke) conversie ervan in aandelen. Hierin kunnen op hoofdlijnen twee varianten worden onderscheiden. De eerste is de volledige, («comprehensive») benadering, waarbij op basis van een wettelijke grondslag aan alle senior schuldhouders een verlies kan worden opgelegd. Belangrijk voordeel hiervan is dat alle private schuldeisers kunnen worden gedwongen mee te betalen ingeval van resolutie van een bank. Dit geeft de meeste zekerheid dat een overheidsbijdrage aan de resolutie van een bank kan worden voorkomen. Wel kan deze optie betekenen dat de financieringskosten van banken zouden kunnen stijgen.

Hiertegenover staat een contractuele benadering, ook wel de «targeted approach» genoemd. Deze houdt in dat banken verplicht zouden worden specifieke achtergestelde obligaties uit te geven die zo worden vormgegeven dat op voorhand contractueel is vastgelegd dat, en onder welke voorwaarden, zij in aanmerking komen voor bail-in. Dit biedt juridische zekerheid aan deze crediteuren, hetgeen kan helpen om financiers hiervoor aan te trekken. Ook wordt de inzet van het instrument gemakkelijker, omdat de crediteuren ervan op de hoogte zijn onder welke voorwaarden hun schuldtitels voor bail-in kunnen worden gebruikt. Grootste nadeel van deze benadering is dat, bij zeer ernstige problemen bij de bank, onduidelijk zal zijn of de extra laag contractuele obligaties toereikend zal zijn om de verliezen op te vangen.

In zijn speech heeft de heer Elderson zijn zorgen geuit over het Commissie-voorstel vanwege de verschillende behandeling van gelijke crediteuren op basis van de looptijd van de schuld. De achtergrond hiervan is dat de Commissie een variant op een «comprehensive approach» had voorgesteld, waarin in beginsel alle crediteuren in aanmerking komen voor bail-in, behalve gedekte crediteuren en houders van zeer korte schuld (korter dan een maand). Het onderscheid naar looptijd van schulden dat de Commissie voorstelde, zou betekenen dat een belangrijk principe in onder meer het insolventierecht, gelijke behandeling van crediteuren met een zelfde positie, bij voorbaat zou worden overtreden. Dat is hetgeen in de speech als «niet eerlijk» is bestempeld.

De Nederlandse regering zet zich, met steun van DNB, in de RRD-onderhandelingen in voor een combinatie van de beide benaderingen, waarbij banken een aparte laag achtergestelde obligaties moeten aantrekken, die als eerste wordt aangesproken ingeval van resolutie. Mocht dat ontoereikend zijn, dan dient alsnog een wettelijke bail-in van de overige crediteuren plaats te vinden. Overigens is inmiddels, in het meest recente voorstel voor de richtlijn, het onderscheid naar looptijd, waar de heer Elderson zich kritisch over uitliet, vervallen.

Vraag 4

Hoe verhoudt de uitspraak van dhr. Elderson zich tot uw eigen uitspraken van vorige week dat obligatiehouders bij de redding van banken niet automatisch buiten schot zouden moeten blijven?

Antwoord 4

DNB en ik zijn het eens dat een Europees kader voor crisismanagement van groot belang is, met name dat ook vreemd-vermogenverschaffers, zoals obligatiehouders, in beginsel bijdragen aan de kosten van de afwikkeling van een bank (bail-in). Dit principe is een van de uitgangspunten voor de nieuwe richtlijn, hoewel de exacte, technische uitwerking ervan nog niet definitief is omdat de voorstellen voor de richtlijn nog variëren.

Vraag 5

Wat zijn de precieze mogelijkheden die de huidige Interventiewet biedt om vreemd vermogen verschaffers aan financiële instellingen te korten om daarmee hun kapitaalpositie te verbeteren indien dat noodzakelijk mocht zijn? Hoe verhoudt zich dit tot de plannen zoals die op dit moment vanuit Europa worden ontwikkeld?

Antwoord 5

De Interventiewet is destijds vormgegeven als een wijziging van de Wet op het financieel toezicht (hierna: Wft) en de Faillissementswet. Op grond van de artikelen 6:2, eerste lid en 6:4, tweede lid, Wft kan de minister van Financiën, indien hij van oordeel is dat de stabiliteit van het financiële stelsel ernstig en onmiddellijk in gevaar komt door de situatie waarin een financiële onderneming zich bevindt, besluiten tot onteigening van vermogensbestanddelen van of effecten die zijn uitgegeven door die onderneming of haar moedermaatschappij.

Op grond van artikel 3:159c Wft kan DNB een overdrachtsplan voorbereiden indien zij van oordeel is dat er ten aanzien van een bank of verzekeraar tekenen van een gevaarlijke ontwikkeling zijn met betrekking tot het eigen vermogen, de solvabiliteit of de liquiditeit en redelijkerwijs is te voorzien dat die ontwikkeling niet volledig of niet tijdig ten goede zal keren. De overdracht kan betrekking hebben op door de probleminstelling uitgegeven aandelen en activa en passiva. Met een overdracht kan de facto een korting van crediteuren worden gerealiseerd.

Ook de RRD kent een overdrachtsbevoegdheid voor de toezichthouder die goed vergelijkbaar is met het instrument van de Wft.

Zoals hiervoor opgemerkt, heeft de Europese Commissie de mogelijkheid voorgesteld om, behalve kapitaalinstrumenten af te schrijven, vorderingen met betrekking tot bepaalde activa te verlagen, al dan niet tot nul en eventueel te converteren in nieuw kapitaal. De huidige tekst van de RRD gaat niet in op onteigening door de Staat.