

Vergaderjaar 2021–2022

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 251

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2021

Naar aanleiding van schriftelijke vragen van het lid Van Dijk (CDA) heb ik de Nederlandsche Bank (DNB) gevraagd of zij haar analyse¹ uit 2019 inzake het lagerenteklimaat en de spaarrente wil actualiseren. U treft de geactualiseerde rapportage van DNB als bijlage bij deze brief aan. Daarnaast heb ik in dezelfde beantwoording toegezegd om het internationaal overzicht van mogelijke maatregelen ten aanzien van negatieve spaarrente uit december 2019² te actualiseren. Deze vindt u tevens als bijlage bij deze brief³.

Ook kwamen tijdens het tweeminutendebat van 6 juli 2021 (Handelingen II 2020/21, nr. 97, item 46) twee moties over negatieve spaarrente aan de orde. De motie van de leden Inge van Dijk en Grinwis (Kamerstuk 32 545, nr. 143) is aangehouden om zodoende de Autoriteit Consument & Markt (ACM) te kunnen consulteren over de vraag hoe de inhoud van de motie zich verhoudt tot mededingingsregels. U treft de reactie van de ACM in deze brief aan (box 1). De inmiddels aangenomen motie van de leden Heinen en Alkaya (Kamerstuk 32 545, nr. 142) verzoekt het kabinet om maatregelen uit te werken om negatieve rentes voor kleine spaarders te voorkomen en de Kamer hierover te informeren. In deze brief geef ik u een toelichting op het vervolg dat ik geef aan de motie. Ik wil benadrukken dat het gaat om een eerste technische verkenning hoe een wettelijk verbod op negatieve spaarrente vormgegeven zou kunnen worden. Ik ga op dit moment niet over tot de invoering van een wettelijk verbod.

In deze brief deel ik eerst de hoofdbevindingen uit de geactualiseerde rapportage van DNB en het geactualiseerde internationaal overzicht. Vervolgens behandel ik de reactie van de ACM op de motie Inge van Dijk en Grinwis (Kamerstuk 32 545, nr. 143) en geef ik een toelichting op de verkenning van wettelijke maatregelen in lijn met de motie van de leden

¹ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2941

² Kamerstuk 32 013, nr. 226

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Heinen en Alkaya (Kamerstuk 32 545, nr. 142). Ik sluit deze brief af met een conclusie.

Tot slot heeft het lid Inge van Dijk (CDA) op 23 augustus 2021 (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 344) schriftelijke vragen gesteld over het onderwerp negatieve rente en de winstcijfers van Nederlandse banken. De beantwoording van deze vragen treft u als bijlage aan bij deze brief.

1. Inleiding

In 2019 schreef ik uw Kamer dat Nederlandse banken op dat moment geen negatieve rente rekenden aan gewone spaarders.⁴ Gelukkig kan ik in deze brief hetzelfde constateren: het leeuwendeel van de spaarders wordt op dit moment niet geconfronteerd met een negatieve rente.⁵ Toch realiseer ik me dat gewone spaarders zich zorgen kunnen maken over de dalende rente. En dat Nederlanders verwachten dat sparen loont. Tegelijkertijd bevinden we ons in een bijzondere periode van historisch lage rentes. Die situatie heeft een negatieve invloed op de rente-inkomsten van banken. Om die context en de daaruit volgende problematiek, uitdagingen en dilemma's toe te lichten, ga ik in de volgende paragraaf in op de analyse van DNB naar de huidige renteomgeving en de impact daarvan op het bankwezen.

Het onderwerp negatieve spaarrente raakt aan een breder onderwerp, namelijk de winstgevendheid van banken en de maatschappelijke rol die banken vervullen. In de zoektocht van banken naar manieren om hun winstgevendheid op een gezond niveau te houden kan frictie ontstaan met sommige van die maatschappelijke doelen, zoals financiële stabiliteit en toegankelijkheid van financiële producten en diensten.⁶ Daarbij is van belang te markeren dat de recent gepubliceerde halfjaarcijfers van veel Nederlandse banken laten zien dat hun winsten flink zijn gestegen, maar dat deze stijging tegelijkertijd veelal werd veroorzaakt door eenmalige en tijdelijke factoren.⁷ Het is en blijft dus een relevante vraag hoe banken in het huidige en toekomstige renteklimaat voldoende winstgevend kunnen zijn om hun eigen toekomst veilig te stellen, en tegelijkertijd kunnen voldoen aan de maatschappelijke rol die van hen wordt verlangd. De komende tijd onderzoekt mijn ministerie deze vraag. Over de uitkomsten zal ik uw Kamer informeren.

2. Analyse DNB

Banken lenen zowel geld in als uit. Zij streven ernaar om daarbij hun rentemarge, het tariefverschil tussen in- en uitleenrentes, op peil te houden. Voor veel Nederlandse banken vormt de rentemarge het leeuwendeel van hun inkomsten.

⁴ Kamerstuk 32 013, nr. 226

⁵ <https://www.dnb.nl/actueel/algemeen-nieuws/dnbulletin-2021/lage-rente-zet-druk-op-rentemarge-banken/>

⁶ Zie Kamerstuk 27 863, nr. 94 n.a.v. het rapport «*De toekomst van de chartale infrastructuur in Nederland.*» Met die Kamerbrief, en de bredere bespiegelingen t.a.v. kosten voor de kleine/gewone spaarder in deze brief, meen ik afdoende voldaan te hebben aan mijn toezegging tijdens het Commissiedebat van 10 juni 2021 (Kamerstuk 32 545, nr. 145) aan de leden Hammelburg (D66), Alkaya (SP) en Nijboer (PvdA).

⁷ Bijvoorbeeld door vrijgevallen voorzieningen, die banken eerder hadden opgebouwd om tegenvallers als gevolg van de Covid-19-crisis te kunnen opvangen. Zie voor een verdere toelichting de beantwoording op schriftelijke vragen van Inge van Dijk (CDA), opgenomen als bijlage 3 bij deze Kamerbrief.

DNB heeft een analyse gemaakt van de huidige renteomgeving en de impact daarvan op het bankwezen, onder meer via de rentemarge. Ook gaat DNB in op de ontwikkelingen van en de opgedane ervaringen met negatieve depositorente, ook in andere Europese landen. Tot slot heeft DNB de overwegingen ten aanzien van een eventueel verbod op negatieve (spaar)rente geactualiseerd. De gehele analyse van DNB treft u aan als bijlage bij deze brief⁸. Hieronder geef ik een korte weergave van de hoofdbevindingen van DNB.

Hoofdbevindingen rapportage DNB

De aanhoudend lage rente zet volgens DNB de rentemarge van banken onder druk. Dat komt vooral doordat banken negatieve rentes beperkt doorrekenen in de rentetarieven van (huishoud)deposito's. Hierdoor zijn de inleenrentes van banken over het algemeen minder gedaald dan hun uitleenrentes. En neemt de rentemarge af.

Nederlandse banken zijn in Europees perspectief volgens DNB relatief kwetsbaar voor een langdurig lage rente, omdat ze sterk afhankelijk zijn van rente-inkomsten. De uitholling van de rentemarge kan via een lagere winstgevendheid op termijn de uitleencapaciteit van banken verminderen. Een houdbaar verdienmodel is volgens DNB van belang, omdat een langdurig lage winstgevendheid de weerbaarheid van banken vermindert. Onverwachte verliezen gaan in dat geval immers eerder ten koste van de buffers van banken. Bovendien wijst DNB erop dat het dan ook langer duurt om buffers te herstellen met ingehouden winsten.

DNB schrijft dat het aantal betaal- en spaarrekeningen in Nederland met een negatieve rente in de afgelopen jaren is gegroeid. Het leeuwendeel van de spaarders wordt volgens DNB echter niet met een negatieve rente geconfronteerd. Op ruim 97% van de spaarrekeningen bij Nederlandse banken staat een saldo van minder dan 100.000 euro. De negatieve spaarrente raakt vooralsnog vooral (middel)grote bedrijven en relatief vermogende particuliere klanten. DNB noemt dat ook banken in andere landen binnen Europa een negatieve rente doorrekenen. In het eurogebied rekenen naast Nederlandse banken met name banken in België, Duitsland, Finland, Luxemburg, en Oostenrijk een negatieve rente door.

DNB licht toe dat de ervaringen tot nu toe suggereren dat de impact van negatieve spaarrente op de stabiliteit van deposito's beperkt is: de geaggregeerde besparingen zijn toegenomen, ondanks de daling van rentes. DNB wijst er wel op dat er signalen zijn dat klanten hun geld meer spreiden om zo negatieve rente te ontlopen, maar dat dit per saldo weinig impact heeft gehad, omdat dit bij een individuele bank tot zowel in- als uitstromen leidt. De effecten van een mogelijke negatieve spaarrente op kleinere tegoeden blijven volgens DNB onzeker. Het blijft lastig de impact op het gedrag van spaarders in te schatten. Tegelijkertijd wijst DNB op de reeds opgedane ervaringen in Denemarken, waar een groter deel van de huishoudens met een negatieve rente wordt geconfronteerd en de impact op de depositostabiliteit beperkt bleek.

Appreciatie DNB van een verbod

DNB stelt dat de nieuwste ontwikkelingen en opgedane ervaring geen aanleiding geven om haar standpunt uit 2019 ten aanzien van een mogelijk verbod op negatieve spaarrente te herzien. Een verbod kent

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

volgens DNB nog steeds overwegend nadelen en risico's. Daarbij geeft DNB onder meer de volgende overwegingen:

- Het is de vraag in hoeverre een verbod effectief is, omdat banken ook op andere manieren – zij het indirect – de negatieve rente kunnen doorrekenen aan hun klanten (bijv. verhogen betaalpakkettarieven). In dat geval zouden de kosten van de negatieve rente verschuiven van de grote naar de kleine spaarder.
- Bij zeer lage markttrentes beperkt een verbod de bewegingsruimte van banken om met de lage rente om te gaan. Een langdurig lage winstgevendheid zet de weerbaarheid van banken onder druk. Dat kan de uitleencapaciteit van banken aantasten, wat een rem kan zetten op investeringen, en daarmee op de economische groei en werkgelegenheid.
- Een verbod belemmert de doorwerking van het monetaire beleid.
- Banken zijn commerciële instellingen die zelf hun rentetarieven vaststellen. Een verbod is een vergaande maatregel die ingrijpt op dit vrije prijsvormingsproces.

3. Geactualiseerd internationaal overzicht

In de beantwoording van schriftelijke vragen van het lid Van Dijk (CDA)⁹ heb ik toegezegd om het internationaal overzicht uit december 2019¹⁰ te actualiseren. U treft de resultaten van deze actualisatie aan als bijlage bij deze Kamerbrief. Dit overzicht zet uiteen hoe in andere landen wordt omgegaan met een (eventuele) negatieve rente voor spaarders. Voor inzicht in welke landen banken negatieve rentes rekenen verwijs ik naar de rapportage van DNB.

De informatie in het overzicht is verzameld op basis van een eigen verkenning, gesprekken van mijn ministerie met collega's in het buitenland en een uitvraag op verzoek van Nederland binnen het Europese Financial Services Committee (FSC), waarin onder meer alle Europese lidstaten vertegenwoordigd zijn. In het FSC heeft Nederland in lijn met eerdere toezeggingen aan uw Kamer tevens de ingewikkeldheden aangekaart van een scenario waarin gewone spaarders met een negatieve rente zouden worden geconfronteerd.¹¹

Bevindingen internationaal overzicht

Uit het internationaal overzicht blijkt dat door de lidstaten van de Europese Unie verschillend wordt omgegaan met het rekenen van negatieve rente door banken. Ik leid uit het internationaal overzicht af dat belemmeringen voor het rekenen van een negatieve rente overwegend volgen uit contractuele beperkingen en de (algemene) privaatrechtelijke regels die van toepassing zijn op (spaar)overeenkomsten in die lidstaten. Voor zover mij bekend zijn er in de Europese Unie geen lidstaten die naar aanleiding van de dalende rentes zijn overgegaan op het invoeren van een expliciet wettelijk verbod op negatieve (spaar)rente. Er zijn wel enkele lidstaten in de Europese Unie, waaronder enkele in de eurozone, waar op grond van jurisprudentie en voorschriften van de toezichthouder beperkingen worden gesteld aan het rekenen van negatieve rente door banken. Bijvoorbeeld in Malta, Oostenrijk en Portugal. Daarnaast wordt door meerdere Europese lidstaten op basis van nationale privaatrechtelijke regels gesteld dat het rekenen van een negatieve rente over deposito's niet zonder meer mogelijk zou zijn. Bijvoorbeeld in Hongarije, Kroatië en Roemenië. Bijvoorbeeld omdat dit mogelijk in strijd is met de

⁹ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2941

¹⁰ Kamerstuk 32 013, nr. 226

¹¹ Zie Kamerstuk 21 501-07, nr. 1657.

definitie van een (spaar)deposito zoals vastgelegd in nationale wetgeving. Of omdat dit de contractuele voorwaarden die worden gesteld aan (spaar)overeenkomsten ontoelaatbaar zou wijzigen. In sommige lidstaten, bijvoorbeeld Duitsland, dienen banken de consument daarom expliciet om toestemming te vragen bij het rekenen van een negatieve (spaar)rente over reeds bestaande producten.

Ook in België is geen sprake van een wettelijk verbod. Wel geldt in Belgische fiscale wetgeving een vrijstelling in de inkomstenbelasting voor spaardeposito's die voldoen aan bepaalde voorwaarden, waaronder dat aan de houder van een spaardeposito geen debetrente wordt gevraagd. Banken kunnen echter ook (spaar)deposito's aanbieden die niet aan deze fiscale voorwaarden voldoen.

4. Reactie ACM op de motie Van Dijk/Grinwis (nr. 32545-143)

Box 1. Reactie ACM op de motie van de leden Inge van Dijk en Grinwis (Kamerstuk 32 545, nr. 143)

«De Minister heeft de ACM geconsulteerd over de mededingingsaspecten van de motie van de leden Inge van Dijk en Grinwis (Kamerstuk 32 545, nr. 143):

- Dit betreft in de eerste plaats het verzoek aan de regering om een grensspaarsaldo te definiëren waaronder een negatieve spaarrente onwenselijk is. Het staat de Minister op grond van de Mededingingswet op zich vrij om onderzoek te doen naar het meest geschikte grensspaarsaldo. Als onderdeel van dat onderzoek kan hij desgewenst de banken op individuele basis om hun inbreng vragen. De Minister kan vervolgens ook een standpunt over het meest geschikte grensspaarsaldo innemen en zijn argumenten daarvoor bekend maken. Er is aan die laatste stap wel een risico verbonden (zie volgende).*
- Een bank moet op grond van de Mededingingswet en de Europese mededingingsregels individueel beslissen over haar rentebeleid. Een bank kan dus individueel haar grensspaarsaldo vaststellen waaronder geen negatieve rente wordt gerekend. Concurrentie zorgt er normaal gesproken voor dat die grens zo hoog mogelijk zal liggen. Anders zullen de banken klanten verliezen. De hoogte van het grensspaarsaldo in het standpunt van de Minister kan lager liggen dan in concurrentie tot stand zou zijn gekomen. Dit kan ook in de tijd veranderen. Als alle banken met het standpunt rekening houden, dan zijn spaarders uiteindelijk slechter af. De banken mogen niet onderling afstemmen of afspreken dat zij hetzelfde grensspaarsaldo hanteren.*
- De motie verzoekt de regering daarnaast met de banken in gesprek te gaan om afspraken te maken over het borgen van het grensspaarsaldo. Een afspraak tussen banken over het hanteren van een bepaald grensspaarsaldo waaronder geen negatieve rente wordt gerekend is verboden op grond van de Mededingingswet en de Europese mededingingsregels. Uitzonderingen op deze verboden lijken hier niet van toepassing. De spaarrente is een prijs en afspraken daarover tussen banken kunnen leiden tot hogere prijzen voor de klant (in dit geval tot een lagere rente dan wel meer negatieve rente voor de klant). De Minister mag banken dan ook niet oproepen om zich aan dit grensspaarsaldo te houden of oproepen dat banken hier onderling afspraken over maken.*
- De motie verzoekt de regering ten slotte om, indien de Minister constateert dat banken niet bereid zijn zich te beperken tot het gedefinieerde grensspaarsaldo, een wetsvoorstel voor te*

bereiden met een verbod op negatieve spaarrente vanaf de geformuleerde spaarsaldogrens. De ACM vraagt aandacht voor de mogelijke strijd met Europees recht als Nederland een dergelijke wet zou invoeren.

- *Ten slotte geeft de ACM de Minister ter overweging mee banken op te roepen transparant te zijn over het rentebeleid dat zij hanteren. Meer transparantie en diversiteit in het aanbod maken dat kleine spaarders meer keuze hebben en ook eenvoudiger kunnen kiezen voor de bank met het beste aanbod.»*

Tijdens het tweeminutendebat van 6 juli 2021 heb ik toegezegd de ACM te consulteren over hoe de motie van de leden Inge van Dijk en Grinwis (Kamerstuk 32 545, nr. 143) zich verhoudt tot de mededingingsregels. U treft de reactie van de ACM in box 1 aan.

Uit de reactie van de ACM blijkt dat de Minister onderzoek mag doen naar een standpunt mag innemen over een grensspaarsaldo waaronder geen negatieve rente zou moeten worden gerekend. Een afspraak tussen banken over het hanteren van een bepaald grensspaarsaldo waaronder geen negatieve rente wordt gerekend, is volgens de ACM verboden op grond van de Mededingingswet en de Europese mededingingsregels. De Minister van Financiën mag volgens de ACM banken dan ook niet oproepen om zich aan het door hem gedefinieerde grensspaarsaldo te houden of banken oproepen hier onderling afspraken over te maken. Verder constateer ik dat er volgens de ACM mogelijke nadelen en risico's verbonden zijn aan het definiëren van een grensspaarsaldo, waaruit ik opmaak dat een grensspaarsaldo negatief kan uitpakken voor de gewone spaarder. Tot slot neem ik er kennis van dat de ACM aandacht vraagt voor de mogelijke strijd met het Europees recht als Nederland een wettelijk verbod op het rekenen van negatieve rente zou invoeren. Bovenstaande constatering brengen mij tot de conclusie dat ik de motie van de leden van Dijk en Grinwis (Kamerstuk 32 545, nr. 143) moet ontraden indien deze ongewijzigd wordt ingediend, omdat deze bij de huidige formulering in strijd is met de mededingingsregels.

5. Uitwerking motie van de leden Heinen en Alkaya (Kamerstuk 325 45, nr. 142)

De aangenomen motie van de leden Heinen/Alkaya (Kamerstuk 32 545, nr. 142) verzoekt het kabinet om «*maatregelen uit te werken om negatieve rentes voor kleine spaarders te voorkomen, waaronder een wettelijk verbod, zodat de Minister tijdig kan ingrijpen wanneer banken desondanks toch overgaan tot het in rekening brengen van negatieve rentes voor kleine spaarders.*» In het tweeminutendebat van 6 juli 2021 liet ik weten de bedoeling van de motie zo te interpreteren dat we voorbereidingshandelingen treffen voor een eventueel wettelijk verbod, met het oogmerk aan de slag te kunnen gaan mocht het scenario zich voordoen dat invoering van een wettelijk verbod aan de orde is.

Ter opvolging van deze motie vindt momenteel binnen mijn ministerie een eerste verkenning plaats van de mogelijkheden om een dergelijk wettelijk verbod met een saldogrens in te voeren en vorm te geven. Daarbij wordt onder meer gekeken naar de voor- en nadelen van een verbod, de verhouding tot het Europees recht, de mogelijke reikwijdte van een dergelijk verbod, de mogelijke contouren daarvan en naar de plaats in het bestaande wettelijk kader voor financiële ondernemingen waar de betreffende regels zouden kunnen worden opgenomen.

De ACM wijst erop dat niet zeker is of een wettelijk verbod op negatieve spaarrente vanaf een bepaalde saldogrens de kleine spaarder daadwerkelijk beschermt. Ook staat niet vast of het een oplossing is voor de huidige problematiek en of het een werkbaar instrument is dat alle benodigde toetsen voor wet- en regelgeving kan doorstaan. De komende tijd buig ik mij verder over de voornoemde verkenning.

6. Conclusie

Ik begrijp dat gewone spaarders zich zorgen kunnen maken over de dalende rente. Op grond van de geactualiseerde rapportage van DNB, het geactualiseerde internationaal overzicht, de inbreng van de ACM op de motie van de leden Inge van Dijk en Grinwis (Kamerstuk 32 545, nr. 143), en de eerste verkenningen in het kader van uitvoering van de motie van de leden Heinen en Alkaya (Kamerstuk 32 545, nr. 142), constateer ik het volgende:

1. Er zijn op dit moment voldoende mogelijkheden voor de gewone spaarder¹² om te bankieren bij een bank die geen negatieve (spaar-)rente rekent. Volgens DNB heeft het leeuwendeel van de Nederlandse spaarders op dit moment niet te maken met een negatieve spaarrente.
2. DNB licht toe dat de ervaringen tot nu toe suggereren dat de impact van de negatieve spaarrente op de stabiliteit van deposito's beperkt is. Dit leidt nu niet tot significante onttrekkingen van deposito's, ook niet in Denemarken, waar nu een veel lagere saldogrens geldt dan in Nederland.
3. DNB blijft bij haar conclusie dat een verbod op negatieve spaarrentes overwegend nadelen en risico's kent.
4. Zowel DNB als de ACM wijzen erop dat een ingreep middels een grens of een verbod averechts kan werken en de (kleine) spaarder mogelijk juist niet beschermt.
5. Uit de geactualiseerde internationale inventarisatie maak ik op dat er in de Europese Unie, voor zover ik heb kunnen nagaan, van een *bij wet* opgenomen *expliciet* verbod op negatieve rente geen sprake is. Wel zijn er lidstaten waar op grond van jurisprudentie, voorschriften van de toezichthouder of nationale privaatrechtelijke regels beperkingen worden gesteld aan het rekenen van negatieve rente door banken.
6. Uit de reactie van de ACM maak ik op dat het de Minister van Financiën is toegestaan om een standpunt over een grensspaarsaldo in te nemen. Tegelijkertijd is het de Minister niet toegestaan om banken op te roepen om zich hieraan te houden of oproepen dat banken hier onderling afspraken over maken.
7. Uit de werkzaamheden in het kader van de motie van de leden Heinen en Alkaya (Kamerstuk 32 545, nr. 142) blijkt dat het nog geen uitgemaakte zaak is of een wettelijk verbod een doeltreffend instrument is dat alle benodigde toetsen voor wet- en regelgeving kan doorstaan. Ook de ACM wijst in zijn reactie op de motie van de leden Inge van Dijk en Grinwis (Kamerstuk 32 545, nr. 143) op de mogelijke strijd met het Europees recht als Nederland een wettelijk verbod zou invoeren.

Ik benadruk nogmaals dat ik een negatieve spaarrente voor gewone spaarders zeer ongewenst vind. En dat ik het van groot belang vind dat gewone spaarders voldoende mogelijkheden houden om te bankieren bij een bank die geen negatieve rente rekent. Daarom blijf ik de zorgen en belangen van gewone spaarders in mijn gesprekken met banken onder de aandacht brengen. In lijn met mijn eerdere toezeggingen zal ik de situatie, waaronder de depositostabiliteit en de Europese context, bovendien zorgvuldig blijven monitoren.

¹² Aangangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2939

Mochten de mogelijkheden voor gewone spaarders om te bankieren bij een bank die geen negatieve rente rekent in de toekomst significant worden beperkt, dan

zal ik het onderwerp opnieuw ter hand nemen, en indien opportuun ook invoering van wetgeving overwegen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra