

Binnen de vaste commissie voor Financiën hebben enkele fracties de behoefte om over de brief van de Minister van Financiën d.d. 9 september 2013 t.g.v. de kabinetsreactie op het voorstel van de Europese Commissie voor de oprichting van een Europees resolutiemechanisme (Kamerstuk 33 732, nr. 2), enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De voorzitter van de commissie,
Van Nieuwenhuizen-Wijbenga

De griffier van de commissie,
Berck

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

Naar aanleiding van de op 9 september jl. ontvangen kabinetsreactie op het voorstel van de Europese Commissie voor de oprichting van een Europees resolutiemechanisme, hebben de leden van de fractie van de VVD aanvullende vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie stellen in de eerste plaats een aantal vragen ten aanzien van de tekst onder «bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit» en meer in het bijzonder de juridische rechtsbasis van het voorstel. Het kabinet geeft in zijn reactie op het voorstel aan dat het de keuze voor artikel 114 VWEU als juridische rechtsbasis voor het voorstel verdedigbaar vindt vanuit een «constructieve opstelling om binnen de kaders van het huidige verdrag tot een oplossing te komen». Maar, zo valt verder te lezen, het kabinet is zich desalniettemin bewust van de vraagtekens die enkele lidstaten plaatsen bij de keuze om artikel 114 als rechtsgrondslag te gebruiken. Kan het kabinet aangeven welke lidstaten dit zijn en kan het kabinet precies aanduiden waarom die lidstaten vraagtekens plaatsen bij gebruik van artikel 114? Heeft het kabinet een soortgelijke afweging gemaakt en zo ja, waarom deelt het kabinet die vraagtekens dan niet? Waarom acht het kabinet de keuze voor artikel 114 verdedigbaar? Hoe beziet het kabinet in dat licht dat, van de 28 EU-lidstaten die betrokken zijn bij besluitvorming onder artikel 114, er tien op dit moment niet de euro als munteenheid voeren? Kan het kabinet hierbij tevens ingaan op de positie ten aanzien van de Nederlandse standpunten over een bankenunie en de stemverhoudingen voor de Nederlandse standpunten in enerzijds de 18 Eurozone landen en anderzijds de EU-28? Welke consequenties ziet het kabinet verbonden aan de situatie dat tien landen die de euro niet als munteenheid voeren medebeslissingsrecht krijgen over kernelementen van een bankenunie die uitsluitend Eurozone-landen verplicht zijn in alle stappen in te voeren? In het kader van de «bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit» vragen de leden van de VVD-fractie of het kabinet heeft overwogen dat behalve de keuze voor een verdragwijziging en anderzijds de keuze voor artikel 114 VWEU als rechtsbasis, ook nog de mogelijkheid bestaat van een versterkte samenwerking? Graag zien de leden van de VVD-fractie dat het kabinet alsnog de mogelijkheid van een versterkte samenwerking onderzoekt en aan de Kamer een gefundeerd oordeel doet toekomen of dit niet een betere rechtsgrond biedt dan artikel 114. Kan het kabinet daarbij ingaan op de verschillen en de overeenkomsten met andere recente dossiers waarbij juist wel is gekozen voor versterkte samenwerking?

De leden van de VVD-fractie stellen in de tweede plaats een aantal vragen ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel voor de oprichting van een Europees resolutiemechanisme. Het kabinet stelt in de kern positief te oordelen over de proportionaliteit, maar geeft tevens aan dat dit afhangt van de uiteindelijke vormgeving van de verordening van de Europese Commissie. Daarbij geeft het kabinet aan dat het wel kritisch kijkt naar de institutionele vormgeving van het SRM-voorstel en dat het daaraan duidelijke voorwaarden stelt. De hamvraag voor de leden van de fractie van de VVD is wat het kabinet doet als de uiteindelijke vormgeving van de verordening en/of voorwaarden aan de institutionele vormgeving van het SRM-voorstel niet worden gerealiseerd? En evenzo, hoe het kabinet de wensen ten aanzien van vormgeving van de verordening en voorwaarden aan de institutionele vormgeving van het SRM-voorstel wil afdwingen, aangezien onder artikel 114-besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid plaatsvindt?

De leden van de VVD-fractie stellen in de derde plaats een aantal vragen ten aanzien van de tekst onder de «Nederlandse inzet». Het kabinet geeft een aantal plausibele overwegingen om de rollen die EC en ECB innemen in de conceptrichtlijn aan te passen en stelt uiteindelijk dat «kritisch dient te worden gekeken naar de positionering van de EC en ECB in de SRB». Het kabinet geeft in dit kader expliciet aan dat in het voorstel de EC zichzelf een «zeer prominente rol» heeft toebedeeld en dat deze grote rol op gespannen voet kan staan met de andere functies van de EC. Graag zien de leden van de VVD-fractie nader en preciezer gedefinieerd hoe de positionering van de EC en de ECB eruit zou moeten zien, en wat de ondergrens is voor Nederland in de komende onderhandelingen over deze richtlijn. Kan het kabinet daarbij eveneens ingaan op de nut en noodzaak van het voorstel waarbij de EC af zou kunnen wijken van het advies van de SRB en ook op eigen initiatief een instelling onder resolutie kan plaatsen? En evenzo, op welke wijze wil het kabinet de verantwoording richting nationale parlementen versterken? Wat zijn de beperkingen die de kaders van het Verdrag daaraan stellen? En wat verstaat het kabinet in dit kader precies onder «eigen verantwoording».

De leden van de VVD-fractie stellen in de vierde plaats een aantal vragen over de oprichting van het resolutiefonds en de bijbehorende financiering. Het kabinet is van mening dat resolutiefinanciering op Europees niveau duidelijke schaalvoordelen kent ten opzichte van resolutiefinanciering op nationaal niveau. Aan welke schaalvoordelen moet hierbij gedacht worden? Heeft het kabinet deze schaalvoordelen ook gekwalificeerd? Naar verluidt pleit met name Duitsland ervoor niet over te gaan tot de oprichting van een enkelvoudig resolutiemechanisme en bijbehorend Europees fonds, maar in plaats daarvan voor een netwerk van nationale resolutiemechanismen. Waarom wijkt Nederland af van het Duitse standpunt in dezen? Welke redenen heeft het kabinet hiervoor? Hoe taxeert het Nederlandse kabinet het mogelijke risico dat Nederlandse banken via een Europees resolutiefonds in onevenredige mate meebetalen aan de resolutie van banken in andere EU-lidstaten?

De leden van de VVD-fractie lezen in de brief dat het kabinet een aantal voorwaarden stelt te identificeren om te waarborgen dat resolutie wordt gefinancierd met private in plaats van publieke middelen en «moreel risico» wordt tegengegaan. Dit roept wederom de vraag op wat het kabinet zal doen als deze voorwaarden niet worden gerealiseerd en hoe het kabinet die voorwaarden gaat afdwingen onder de besluitvormingsprocedure onder artikel 114 VWEU? Dit geldt in het bijzonder ook voor de premies die banken zouden moeten afdragen. Het kabinet stelt te willen voorkomen dat sommige banken of bankensectoren in bepaalde landen disproportioneel veel of weinig zouden bijdragen aan het fonds. Heeft het kabinet in beeld waar Nederlandse banken in het voorstel van de Europese Commissie staan (dragen ze disproportioneel veel of weinig bij)? Kan het kabinet precies aangeven op welke onderdelen het voorstel van de Europese Commissie nadere aanscherping verdient waar het gaat om de premies voor de banken, en welke consequentie het kabinet verbindt aan een situatie waarin aan die voorwaarden niet is voldaan? En ook hier weer de vraag: hoe denkt het kabinet blijvende invloed uit te kunnen oefenen op een eerlijke vaststelling van de premies, ook voor Nederlandse banken, onder de besluitvormingsprocedure van artikel 114 die bij gekwalificeerde meerderheid verloopt? Kan het kabinet bovendien ingaan op de vraag wat de reikwijdte van de premie is? Voor hoeveel banken zou deze premie moeten gaan gelden? Veel problemen zijn juist ontstaan bij relatief kleine, regionale spaarbanken. Wordt voorgesteld dat ook deze instellingen een premie moeten afdragen? Zo nee, wat is het oordeel van het kabinet hierover in het kader van het «morele risico»?

Niet-Eurozonelanden kunnen zich vrijwillig aansluiten bij het voorgestelde Europees resolutiefonds, dan wel een nationaal resolutiefonds te handhaven of in te stellen. Voor Eurozone-landen is aansluiting bij het voorgestelde Europees resolutiefonds verplicht. Heeft het kabinet overwogen om te pleiten voor een keuzesysteem waarbij ook Eurozone-landen zelf mogen bepalen of ze zich aansluiten bij een Europees fonds dan wel een gelijkwaardige nationale faciliteit optuigen? Graag zien de leden van de VVD-fractie dat het kabinet de Kamer nader informeert over de voor- en nadelen van zo'n model.

In de concept-richtlijn wil de Europese Commissie zelf het beheer van het Resolutiefonds op zich nemen. Waarom steunt het kabinet deze keuze? Ligt hier niet het risico op de loer dat de Europese Commissie uiteindelijk de inzet van de 55 miljard aan middelen gaat verbreden? En ligt hier tevens niet het risico dat de Europese Commissie niet alleen de inzet, maar ook de heffing van het resolutiefonds gaat verbreden? In de concept-richtlijn is immers opgenomen dat de SRB geld mag lenen op de markt of ex post heffingen aan de Europese bankensector mag opleggen. Wat is de kabinetsinzet om deze risico's te mitigeren? Ligt het niet veel meer voor de hand om het fonds ook daadwerkelijk onafhankelijk te positioneren, en bijvoorbeeld in beheer te geven bij het ESM?

De Europese Commissie stelt verder voor dat het Europese resolutiefonds mag lenen aan nationale DGS-en van landen die deelnemen aan het SRM en waarvoor geldt dat «andere middelen niet direct beschikbaar zijn». Hoe verhoudt dit zich met de afspraak dat in de eerste plaats nationale (publieke) middelen aangesproken dienen te worden in geval van bijvoorbeeld financiële interventies en dat wanneer lidstaten de lasten ten behoeve van dergelijke financiële interventies niet kunnen dragen het ESM-instrumentarium met bijhorende strenge conditionaliteit gebruikt kan worden? Is hier niet sprake van een risico dat – doordat het Europese resolutiefonds mag lenen aan DGS-en – in feite het strenge ESM regime wordt ontweken? Deelt het kabinet de mening dat zodra een beroep wordt gedaan op Europese middelen, ook in het geval van tijdelijke financiering van nationale DGS-en bij tekortschietende nationale private en publieke middelen, dit altijd moet lopen via het ESM met bijhorende strenge conditionaliteit? Wat is de kabinetsinzet om dit risico te mitigeren?

De leden van de VVD-fractie stellen in de vijfde plaats een aantal vragen over de inwerkingtreding en samenloop met de BRRD-richtlijn. Het kabinet acht de bail-in regels van de BRRD-richtlijn essentieel voor het goed functioneren van het SRM en wil daarom dat beiden tegelijk in werking treden. Het kabinet geeft vier mogelijkheden hoe een gelijktijdige inwerkingtreding is te realiseren. Graag zien de leden van de VVD-fractie dat het kabinet zijn voorkeur aangeeft in deze vier mogelijkheden. Tevens roept dit de vraag op welke consequenties het kabinet voor zich ziet als er onverhoopt, al dan niet tijdelijk, licht zal zitten tussen de BRRD-richtlijn en het SRM-mechanisme. Graag een reactie op dit punt.

Het kabinet stelt verder dat afwijken van het beginsel dat een bail-in maximaal wordt toegepast, de uitzondering dient te zijn. Hoe definieert het kabinet in de verband de mogelijke uitzonderingen?

Het kabinet stelt eerder in de brief dat verliezen «zoveel mogelijk» bij bestaande aandeelhouders en crediteuren wordt neergelegd. Kan een term als «zoveel mogelijk» in dit verband nader worden gekwantificeerd?

Onder «overige aandachtspunten» staan drie aandachtspunten of voorwaarden genoemd die het kabinet identificeert bij de totstandkoming van een SRM, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Wat is de consequentie als deze voorwaarden niet worden gerealiseerd in de onderhandelingen? Kan het kabinet naast het tijdspad tevens de «go / no-go» momenten definiëren met daarbij de voorwaarden waaraan ten minste moet zijn voldaan bij de totstandkoming van een SRM?

Ten slotte merken de leden van de VVD-fractie op dat het kabinet in de kabinetsvisie voor de financiële sector een hogere kapitaal-eis (leverage ratio) voorstelt dan Europees en in ieder geval een lidstaatoptie wil om dit mogelijk te maken. Hoe moet dit gezien worden tot de voorliggende kabinetsreactie waarin wordt aangegeven dat «geharmoniseerde strenge kapitaal-eisen van groot belang zijn om de risico's te mitigeren»? Zorgt een hogere leverage ratio in Nederland dan in andere Europese landen niet voor een «meer nadelige» positie in relatie tot het Europees resolutiemechanisme/-fonds? Zo nee, waarom niet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening voor een gemeenschappelijke ontwikkelingsmechanisme en gemeenschappelijk bankenafwikkelingsfonds. Voorgenoemde leden danken de Minister voor zijn snelle appreciatie van dit Commissievoorstel. Samen met het kabinet steunen de leden van de PvdA-fractie de oprichting van een Europees resolutiemechanisme, maar onderschrijven zij de noodzaak van de aanname en implementatie van de BRRD- en DGSD-richtlijnen alvorens het Europese resolutiemechanisme van start gaat. Tevens wijzen deze leden op het belang van een rigoureuze balansdoorlichting en stresstest – een controle aan de poort – in het proces op weg naar een Europese bankenunie. Niettegenstaande deze belangrijke voorwaarden zien de leden het Europees resolutiemechanisme als een stap vooruit. Dit mechanisme formuleert uniforme regels voor de afwikkeling van faillierende banken, waarbij eerst en vooral de private sector voor de kosten opdraait en niet de belastingbetaler. De leden van de PvdA-fractie steunen deze aanpak, waarbij optreden in Europees verband ook meerwaarde biedt door het waarborgen van een gelijk speelveld en door het tegengaan van negatieve overloopeffecten die voortkomen uit de verwevenheid van de kredietwaardigheid van lidstaten en «hun» financiële sector. Op hoofdlijnen kunnen de leden van de PvdA-fractie, gelijk met de inzet van het kabinet, het Commissievoorstel dan ook ondersteunen, maar hebben zij wel nog enkele belangrijke vragen aan de Minister over de precieze vormgeving en uitwerking van het voorliggende voorstel in relatie tot de Nederlandse onderhandelingsinzet.

Politiek akkoord in ECOFIN-Raad 27 juni

De leden van de PvdA-fractie verwelkomen het politieke akkoord in de ECOFIN-raad van 27 juni jongstleden over de toepassing van de bail-in bevoegdheid bij bankresolutie¹. Deze leden willen informeren in hoeverre de Europese Commissie bewogen kan worden bewogen de richtsnoeren voor staatssteun aan financiële instellingen conform dit akkoord en vooruitlopend op de BRRD te interpreteren? Welke inspanningen heeft de Minister, eventueel in Raadsverband, daar reeds toe verricht? Deze leden willen eveneens vragen naar de mogelijkheden om bepaalde categorieën van verplichtingen van banken op discretionaire basis uit te sluiten van een bail-in door een nationale of Europese afwikkelingsautoriteit zoals vastgelegd in het politieke akkoord in de ECOFIN-raad van 27 juni? De voorgenoemde leden zijn van mening dat bij de afwikkeling van een bank maatwerk geboden moet kunnen worden door een resolutieautoriteit, maar vinden dat de gronden van tijdgebrek, de continuïteit van kritische functies, voorkoming besmettingsgevaar of kapitaalsvernietiging wel nader toegelicht en uitgewerkt dienen te worden zodat deze niet licht-

¹ Zie: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137627.pdf

vaardig worden toegepast. Kan de Minister daarom voor de vier in het politieke akkoord genoemde mogelijke uitsluitingsgronden zijn inzet en visie op de toepasbaarheid daarvan nader uitwerken? De leden van de PvdA-fractie zijn bovendien benieuwd hoe deze uitzonderingsgronden zich verhouden tot de minimale bail-in van 8% die in het Commissie-voorstel wordt gedaan? Naar de mening van deze leden moet deze minimale bail-in als uitgangspunt voorop staan. Zodoende zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat de uitzonderingsgronden limitatief moeten worden geïnterpreteerd om zo de publieke rekening voor privaat falen zo laag mogelijk te houden.

Institutionele opzet Europees resolutiemechanisme

De leden van de PvdA-fractie steunen het kabinet in haar inzet op een onafhankelijke Europese resolutieautoriteit, maar benadrukken tevens het belang van de democratische verantwoording en inbedding van deze resolutieautoriteit vanwege de verrekendheid van haar beslissingen. In dat licht willen de genoemde leden informeren of de Minister van mening is dat de democratische inbedding binnen het huidige voorstel afdoende is? De leden van de PvdA-fractie vragen verder naar het proces van benoeming van de directeur van de Europese resolutieautoriteit en de door het kabinet beoogde rol van het Europees parlement en de nationale parlementen daarbinnen? Tevens willen de leden van de PvdA-fractie informeren naar de mogelijkheden voor een periodieke verantwoording van de resolutieautoriteit aan het Europees Parlement alsmede een ex-post (na afwikkeling) dialoog met de betrokken nationale parlementen binnen het huidige voorstel? Hoe beziet de Minister de wenselijkheid daarvan?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het *Single Supervisory Mechanism* (SSM) en het *Single Resolution Mechanism* (SRM), naar de mening van de Minister, operationeel en organisatorisch nauw op elkaar aansluiten? Binnen het SSM is een taakverdeling gemaakt tussen de Europese toezichthouder en de nationale toezichthouder, waarbij deze verdeling in direct en indirect toezicht de bevoegdheid van de Europese toezichthouder om op elke bank toezicht te houden onverlet laat. Uit het voorstel van de Europese Commissie begrijpen de leden van de PvdA-fractie dat dit onderscheid in direct en indirect toezicht bij de Europese resolutieautoriteit niet wordt gevolgd? Zal de Europese resolutieautoriteit in het Commissievoorstel besluiten over de afwikkeling van elke bank in Europa? Ook als bij de afwikkeling geen (nationale) systeembank is betrokken, er geen grensoverschrijdend effect is en de bank niet onder het directe toezicht van de ECB valt, willen deze leden weten? De genoemde leden zijn van mening dat de Europese resolutieautoriteit de bevoegdheid moet hebben om elke afwikkeling van een bank in te kunnen leiden (gelijk naar het SSM), maar dat dit niet betekent dat elke bankafwikkeling ook Europees moet geschieden zeker niet waar het grensoverschrijdend effect beperkt is en er reeds een Europees regelgevend kader voor de afwikkeling op nationaal niveau bestaat.

Samen met het kabinet zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat de verdeling van bevoegdheden tussen de Europese Commissie en de Single Resolution Board (SRB) verduidelijking behoeft. Wat is concreet de inzet van het kabinet om dit te verbeteren willen deze leden weten? De genoemde leden zijn kritisch over het dubbele besluitvormingsproces in de SRB en de Europese Commissie hetgeen effectief optreden in crisis lijkt te hinderen. Wat zijn binnen de huidige verdragsrechtelijke kaders de mogelijkheden om de resolutieautoriteit onafhankelijk te laten opereren zonder een mandatering vanuit de Europese Commissie? De genoemde leden zijn van mening dat zowel de Europese Commissie en de ECB een

grote hoeveelheid aan expertise bezitten in mededingingsrechtelijke en prudentiële zin en benadrukken het belang van het benutten van deze kennis binnen de SRB, maar de leden van de PvdA-fractie spreken daarom ook hun zorg uit over de mogelijkheid tot eenzijdig optreden vanuit de Europese Commissie zonder de ECB gehoord te hebben en buiten de SRB om (waar de nationale toezichthouders zijn vertegenwoordigd). De leden van de PvdA-fractie willen voorts informeren hoe de ECB haar verantwoordelijkheden voor prijsstabiliteit enerzijds en financiële stabiliteit anderzijds institutioneel gaat scheiden?

Minimale bail-in passiva

De leden van de PvdA-fractie steunen de minimale bail-in van 8% van de totale passiva bij een bank in afwikkeling. De genoemde leden spreken wel uit dat deze minimale bail-in van 8% in de praktijk geen maximum mag worden. De leden van de PvdA-fractie zien een risico dat na de vereiste bail-in, afwenteling op het resolutiefonds of het ESM plaatsvindt terwijl een verdergaande bail-in prudentieel verantwoordelijk mogelijk was. Kan de Minister toelichten hoe dit risico in het voorstel wordt ondervangen of welke inzet de Minister daarop heeft? Hoe beziet de Minister het voorstel om de Europese resolutieautoriteit een motiveringsverplichting te geven als deze niet meer afschrijft dan 8% van de totale passiva van een bank? De genoemde leden zijn eveneens van mening dat een minimale bail-in ook veronderstelt dat het merendeel van de balans afschrijfbaar is, middels verpanding kan die bevoegdheid echter worden uitgehold. De leden van de PvdA-fractie zijn daarom van mening dat het Commissievoorstel ook normen moet vastleggen voor de maximale toegestane verpanding van de activa van een bankbalans; hoe staat de regering daar tegenover? De leden van de PvdA-fractie willen voorts informeren naar de juridische reikwijdte van de bail-in bevoegdheid zoals deze in de voorlopige BRRD-richtlijn en het SRM-voorstel worden vastgelegd, ziet deze louter op bankbedrijven en beleggingsondernemingen en hoe sluit de reikwijdte aan bij de bevoegdheden onder de Nederlandse interventiewet t.a.v. financiële ondernemingen? Deze leden willen met andere woorden informeren op welke juridische entiteiten de bail-in bevoegdheid binnen het BRRD en SRM van toepassing is? De leden van de PvdA-fractie willen eveneens informeren naar de status van de variabele beloning van bestuurders van banken onder de bail-in bevoegdheden van het voorstel; hoe wordt daar mee omgegaan en is er de mogelijkheid van een claw-back?

Resolutiefonds

De leden van de PvdA-fractie verwelkomen het principe van een privaat gefinancierd resolutiefonds op basis van een risicogewogen bijdrage van banken, waardoor veilige instellingen minder hoeven bij te dragen. De genoemde leden willen wel informeren hoe de risicosystematiek in het huidige voorstel precies is opgebouwd; hoeveel risicocategorieën zijn er en hoe stijgt (of daalt) de risicopremie navenant? Tevens willen deze leden informeren hoeveel Nederlandse banken jaarlijks collectief zouden moeten bijdragen bij een tienjarige opbouw van het fonds tot 1% van de door Nederlandse banken gehouden deposito's bij een standaard risicoweging? Uit het voorstel van de Europese Commissie blijkt dat de omvang van de deposito's ten opzichte van de balans zwaar meeweegt in de vaststelling van het risicoprofiel van een bank, waardoor banken met een depositofinancieringsgat een nadeel hebben. De leden van de PvdA-fractie vinden dat de risico's op de gehele balans betrokken moeten worden bij de vaststelling van de risicoweging. De genoemde leden onderstrepen daarom het belang van het betrekken van de hoogte van de kapitaalbuffers en in het bijzonder de leverage ratio, de afschrijfbaarheid

van onderdelen van de balans, de mate van verpanding en concentratierisico's bij de bepaling van de bijdrage aan het resolutiefonds. Hoe gaat de Minister zich inzetten om tot een betere risicoweging voor het resolutiefonds te komen en hoe ziet de Minister het voorstel om de leverage ratio daarbinnen een dominante plek daarin te geven? Voorts willen deze leden weten of de risicoweging geldt voor zowel de ex ante bijdrage aan het resolutiefonds als de mogelijke ex post omslag over de deelnemende banken?

De genoemde leden vragen de Minister eveneens nader toe te lichten hoe zij de verhouding tussen het ESM-noodfonds en het resolutiefonds beziet, gelet op het eveneens beschikbare instrumentarium t.a.v. banken onder het ESM? Hoe zullen beide fondsen zich bovendien tot elkaar verhouden in de overgangperiode van 10 jaar naar een volledig gefinancierd resolutiefonds? En wat zijn voor de Europese Commissie de overwegingen om dit privaat opgebrachte resolutiefonds geen onderdeel uit te laten maken van het voor banken geormerkte deel van het ESM-noodfonds willen deze leden weten? Wat vindt de Minister van een mogelijke integratie van beide fondsen? Daarbij ook gelet op de verdragsrechtelijke grondslag voor een stabilisatiemechanisme van artikel 136 lid 3 VWEU?

De leden van de PvdA-fractie zijn een sterk voorstander van de «drietrapsraket» voor directe herkapitalisatie van banken onder het ESM-noodfonds, waarbij eerst privaat bij de betreffende bank naar een oplossing wordt gezocht, waarna de nationale lidstaat een bijdrage moet leveren, waarbij als de financieringscapaciteit van de lidstaat in kwestie te beperkt is een Europese achtervang bestaat in de vorm van het ESM-noodfonds. In het Commissievoorstel voor een Europees resolutiemechanisme ontbreekt een bijdrage van de lidstaat, alvorens uit het Europese resolutiefonds geld kan worden betrokken. Daarmee worden de financiële risico's tussen de nationale overheid en banken losgekoppeld, maar komt het punt van de nationale bijdrage die in het ESM zit te vervallen. Welke mogelijkheden ziet de Minister om van de nationale lidstaat in kwestie of van de nationale financiële sector ook een verantwoorde bijdrage te vragen alvorens een aanvraag bij het Europese resolutiefonds kan plaatsvinden?

De leden van de PvdA-fractie delen de bezwaren van het kabinet tegen het verstrekken van leningen door het Europese resolutiefonds aan nationale depositogarantiestelsels. De genoemde leden zien een dergelijke risicodeling tussen nationale garantiestelsels als het sluitstuk van een bankenunie, maar vinden dit vooralsnog niet opportuun. Deze leden wijzen daarbij ook op het feit dat de harmonisatie van de voorwaarden en financiering van de nationale depositogarantiestelsel nog moet plaatsvinden. De leden van de PvdA-fractie merken op dat het Commissievoorstel ook voorziet in de mogelijkheid voor het Europese resolutiefonds om leningen van derden aan te trekken ter financiering van het herstructureringsproces van een bank indien de resolutie daarvan de draagkracht van het fonds ontstijgt. Een nadere toelichting en positiebepaling van de regering op dit punt van het voorstel is gewenst. De leden van de PvdA-fractie kunnen zich voorstellen dat de mogelijkheid om extern leningen aan te trekken aan een maximum wordt verbonden en dat tevens voorwaarden gelden voor de omstandigheden waarbij en de regels waaronder leningen kunnen worden aangetrokken?

Harmoniseringsgrondslag Resolutiemechanisme

De leden van de PvdA-fractie vragen de Minister om een nadere toelichting ten aanzien van artikel 114 VWEU als rechtsbasis voor het Europees resolutiemechanisme aangezien deze grondslag harmonisering

mogelijk maakt op het gebied van de interne markt? De genoemde leden vragen de Minister verder separaat de mogelijkheden onder respectievelijk artikel 48(6) VEU; artikel 136 VWEU; artikel 352 VWEU en artikel 326 (e.v.) VWEU als rechtsgrondslag toe te lichten, daarbij ook gelet op de betere onderhandelingspositie van een individuele lidstaat onder de artikelen 326 VWEU en 352 VWEU?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

In de troonrede kwam aan de orde dat de regering zich sterk maakt voor een Bankenuie.

Eerder verwoordde het kabinet zijn visie op de bankenuie nog als volgt: «Nederland staat, [...] in beginsel positief ten aanzien van het op termijn invoeren van een Europees geïntegreerd financieel kader (bankenuie).»² Dit klinkt toch heel anders. Is sprake van een nieuwe visie?

Hoe staat het kabinet tegenover de beoogde datum waarop dit voorstel in werking zou moeten treden (2015)? Het toezicht door de ECB zal op zijn vroegst in september 2014 starten. Waarom volgt de beoogde inwerking-tredingsdatum van dit voorstel zo kort hierop? Is het niet veel beter om het toezicht zich eerst te laten bewijzen?

Het kabinet geeft aan dat het essentieel is dat deelnemende banken met een vergelijkbare gezonde positie starten. Is het realistisch te veronderstellen dat banken die kampen met balanstekorten, in staat zullen zijn om deze tekorten (middels de zogenaamde drietrap) voor 2015 aan te vullen?

Kunnen banken die geen gezonde positie hebben op het moment van de start van het resolutiemechanisme ook daadwerkelijk van deelname worden uitgesloten?

Van hoeveel banken zal naar verwachting het kapitaaltekort (middels de zogenaamde drietrap) nog moeten worden aangevuld? Valt nog een aanspraak op het ESM te verwachten?

Kunt u concreet aangeven wanneer een bank aanspraak kan maken op geld uit een resolutiefonds?

Kunt u aangeven hoe groot de ex-ante bijdrage van de Nederlandse banken aan het Europees resolutiefonds zal zijn? Wat zijn de gevolgen hiervan voor de kredietverlening?

Het kabinet geeft aan dat de premies die banken af moeten dragen aan het fonds de individuele risico's moeten reflecteren (onder meer risico op resolutie en kosten van resolutie). Hoe zal dit vorm krijgen en in welke premie categorie zullen de Nederlandse banken komen te vallen?

Als het aan de Europese Commissie ligt kan het Europese resolutiefonds als «andere middelen niet beschikbaar zijn» lenen aan nationale DGS-en. Kan het kabinet een concreet voorbeeld geven van een dergelijke situatie. Is hiermee feitelijk al niet sprake van een Europees DGS?

De banken die onder direct en indirect toezicht van de ECB vallen zouden volgens het voorstel ook onder het SRM vallen. Hoeveel banken betreft dit? Hoeveel banken uit de deelnemende lidstaten aan het SSM zullen niet onder het toezicht/resolutiemechanisme vallen?

² Kamerstuk 21 501-07, nr. 946.

Moet er naast het Europees resolutiefonds ook een nationaal resolutiefonds worden aangelegd als vangnet voor kleinere banken die niet onder het Europees toezicht vallen, zo ja hoe wordt dit gevoed. Zo nee, hoe vindt bij deze kleinere banken resolutie plaats?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de kabinetsreactie op het voorstel tot de instelling van een Europees resolutiemechanisme. Deze leden hebben daarover de volgende vragen.

De leden van de SP-fractie lezen dat het kabinet de voorkeur geeft aan een aparte instelling voor de afwikkeling van banken, dan deze taak te beleggen bij de Europese Commissie. Waarom streeft het kabinet dan niet naar de daarvoor noodzakelijke verdragswijziging, vragen deze leden. Zeker gezien het feit dat Duitsland zijn twijfels heeft geuit over de voorgestelde rechtsgrondslag van het onderliggende voorstel.

De leden van de SP-fractie missen aandacht voor de verhouding van de voorgestelde resolutieautoriteit en bijbehorende resolutiefonds tot het ESM. Daarover hebben zij enkele vragen. Kan de omvang van het ESM afnemen indien het voorgestelde resolutiemechanisme in werking is getreden. Is voorzien in de situatie dat straks het ESM kiest voor de directe herkapitalisatie van een bank, waar de resolutieautoriteit denkt dat de afwikkeling van een bank noodzakelijk is. Hoe vindt er dan overleg plaats en welke stem weegt het zwaarst?

De leden van de SP-fractie merken op dat het Europees toezicht op banken zowel direct als indirect toezicht gaat kennen. Daarentegen lijkt de resolutieautoriteit op dezelfde wijze te gelden voor alle banken die onder het Europees toezicht vallen. Is dat juist en zo ja, waarom wordt met de verschillende toezichtregimes geen rekening gehouden?

Deze leden van de SP-fractie vragen waarop de voorgenomen omvang van het resolutiefonds is gebaseerd?

De leden van de SP-fractie vragen naar de reden dat het op te richten resolutiefonds ook de mogelijkheid krijgt om te lenen op de kapitaalmarkt. Is die mogelijkheid er alleen indien het resolutiefonds nog niet voldoende is gevuld. Zijn er voorwaarden aan wanneer het fonds kan lenen op de kapitaalmarkt? Waarop is de kredietwaardigheid van het fonds gebaseerd op basis waarvan financiële markten gerust durven te lenen aan het fonds? Wat gebeurt er indien het fonds leningen niet kan terugbetalen?

De leden van de SP-fractie lezen dat het kabinet niet wil dat het resolutiefonds ook kan lenen aan nationale depositogarantiestelsels. Kan worden aangegeven op welke wijze het resolutiefonds in dit voorstel deze steun kan verlenen? Zijn daar nog voorwaarden aan verbonden? Waarom is deze mogelijkheid gecreëerd? Waarom is er niet gekozen om de herziening van de richtlijn depositogarantiestelsels verder aan te scherpen om de noodzaak van deze mogelijkheid te verkleinen?

De leden van de SP-fractie lezen dat het kabinet het essentieel vindt dat de bail-in regels tegelijk in werking treden met het resolutiemechanisme. Deze leden zijn benieuwd of het kabinet een ander oordeel geeft over dit voorstel indien die afspraak niet kan worden gemaakt? Welke risico's ziet het dan?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

Met belangstelling hebben de leden van de CDA-fractie de kabinetsreactie op het voorstel voor een Europees Resolutiemechanisme gelezen. De leden van de CDA-fractie staan positief tegenover het voorstel voor een Europees resolutiemechanisme, aangezien dit positieve gevolgen kan hebben voor de efficiëntie en effectiviteit van de afwikkeling van insolvabele banken. Wel hebben de leden van de CDA-fractie een aantal vragen met betrekking tot het voorstel en de kabinetsreactie hierop, mede met betrekking tot een recentelijk gepubliceerd artikel in het Financieele Dagblad.

Uit het artikel «Risico's voor schatkist bij bankenresolutie» in het Financieele Dagblad van 12 september 2013 blijkt dat de juridische adviseurs van de EU-Ministers van financiën in een advies dat donderdag 12 september uitlekte, gezegd hebben dat nationale schatkisten van de eurolanden te veel risico lopen zolang een fonds voor de afwikkeling van insolvabele banken niet is volgestort. Kan de Minister dit adviesrapport van de juridische adviseurs naar de Kamer doorsturen? En kan de Minister helderheid geven over deze risico's voor de nationale schatkisten? De juridische adviseurs menen verder dat er geen verdragswijziging nodig is voor het instellen van het SRM, aangezien de Commissie zelf het laatste woord krijgt, in samenspraak met de nationale autoriteiten die zijn vertegenwoordigd in een resolutieraad. Kan de Minister uitleggen wat precies die rol van de nationale autoriteiten is en tot hoe ver die invloed reikt tegenover die van de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank?

In het advies menen de juridische adviseurs ook dat er extra garanties dienen te komen over de aansprakelijkheid en soevereiniteit van deelnemende landen zolang er in het fonds nog onvoldoende middelen aanwezig zijn en zij beoordelen deze garantie nu als «niet robuust.» Kan de Minister garanderen dat hij er alles aan zal doen deze garanties «robuust» te maken om gevaar voor de Nederlandse schatkist te voorkomen en kan hij hier een specifieke aanpak uiteenzetten? Overigens eist de ECB dat er voordat het toezicht in oktober volgend jaar van start gaat, al een financieel vangnet klaargezet is voor banken die niet sterk genoeg zijn. Kan de Minister helderheid geven over de omvang en wijze van financiering van dit vangnet?

Doorgaand op een vangnet voor banken, worden lidstaten in de BRRD-richtlijn verzocht een nationaal afwikkelingsfonds op te stellen. In het SRM-voorstel wordt er echter gesproken van een Europees afwikkelingsfonds. In het geval van nationale afwikkelingsfondsen dragen de banken bij die relevant zijn voor de afwikkeling van een bepaalde (systeem)bank. Bij een Europees fonds worden alle banken aangesproken, doordat zij aan het fonds bijgedragen hebben. Kan de Minister uitleggen waarom een Europees resolutiefonds de voorkeur verdient boven de nationale resolutiefondsen?

Bij het doorlichten van de bankbalansen volgend jaar is het van het grootste belang dat er een gedegen controle plaatsvindt, waarbij aan alle banken een zelfde eisenpakket gesteld wordt.

Kan de Minister garanderen dat er een helder en uniform toetsingskader komt voor de doorlichting van de bankbalansen, aangezien de banken in de Eurozone er in sommige gevallen verschillende definities op nahouden? Bijvoorbeeld in het geval van non-performing loans, waarbij binnen Europa het aantal dagen waarna sprake is van zo'n niet presterende lening sterk uiteen loopt. Deze verschillen kunnen bepalend zijn voor de mate van stabiliteit van de bankbalans.

Lijkt het de Minister verder waarschijnlijk dat lidstaten in ongunstige financiële omstandigheden de tekorten zelf op kunnen vangen via de private sector en nationale financiering? Kan de Minister tevens garanderen dat de lidstaten niet meer geld in het ESM hoeven te storten, indien het aantal banken dat na de doorlichting aanvullend kapitaal nodig heeft groter is dan verwacht? Ook vragen de leden van de CDA-fractie zich af wat er met de banken gebeurt die de test niet doorstaan. Kan de Minister antwoord geven op de vraag of deze aan de hand van garanties en vooruitzichten toch toegelaten zullen worden tot de bankenunie, of dienen de banken eerst volledig gezond te zijn voordat deze toegang krijgen?

Met betrekking tot de vorm van het afwikkelingsfonds heeft de Europese Commissie zich in haar voorstel een dominante rol toegekend. In de kabinetsreactie stelt het kabinet dat deze vorm niet optimaal is en de bevoegdheden van de Commissie in het voorstel ingeperkt dienen te worden. Ook is het kabinet van mening dat de invloed van de ECB tevens beperkt moet zijn, en in plaats daarvan een zo onafhankelijk mogelijke SRB gecreëerd moet worden. Kan de Minister een beeld schetsen hoe hij denkt dat deze SRB eruit moet komen te zien binnen de ruimte die de Europese verdragen bieden? En denkt de Minister niet dat de ECB een belangrijke rol in de SRB dient te krijgen, aangezien de expertise met betrekking tot het toezicht wat de ECB uitoefent tevens nodig is voor het afwikkelen van banken? Is het verder noodzakelijk dat de commissie aan het systeem van de SRB en de nationale toezichtautoriteiten voorbij kan gaan om direct invloed op de banken uit te oefenen of is dit niet nodig in het kader van het verdrag en dicht de Commissie zich hier een te ruime rol toe?

Het kabinet zet erop in verantwoordelijkheid richting de nationale parlementen te versterken, aangezien het onvermijdelijk is dat resolutie nationale belangen raakt. Kan de Minister uitleggen wat de mate van invloed van de nationale lidstaten in het voorstel van de Commissie precies is? Kan de Minister ook helderheid geven op wat voor «adequate verantwoording» aan de nationale parlementen hij in zal zetten en wat de zeggingskracht van deze parlementen is met betrekking tot de besluiten?

De leden van de CDA-fractie zijn overigens tevreden met dat het kabinet de mate waarin de balans van een bank verpand is aankaart in Brussel, om duidelijkheid te krijgen over de potentiële kosten voor een resolutiefonds.

Tot slot stelt het kabinet dat bij eventuele Europese publieke steun van het SRM, de lidstaat waarin de betrokken bank actief is altijd een deel van de steun moet dragen. Bedoelt de Minister hiermee de inzet van publieke middelen binnen de drietrap van resolutie? Zou de Minister hier dan een minimum percentage aan willen verbinden?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief over het SRM. Deze leden danken de Minister voor de heldere uiteenzetting. Op hoofdlijnen kunnen deze leden zich goed vinden in het oordeel van het kabinet over het voorstel van de Europese Commissie. Zij hebben hierover nog wel enkele vragen.

Bankenunie

De leden van de D66-fractie constateren dat zowel de BRRD en het SRM regels bevatten over resolutie en dat het de bedoeling is dat de BRRD en het SRM naast elkaar gaan bestaan. Kan de Minister kort uiteenzetten wat in de BRRD geregeld wordt en wat in het SRM geregeld wordt, en hoe

deze regelingen zich tot elkaar verhouden? Deze leden vragen waarom dit niet in één regeling kan worden samengevoegd.

De leden van de D66-fractie vragen de Minister om nader toe te lichten waarom een situatie met toezicht op Europees niveau en resolutie op nationaal niveau tot een ongelijk speelveld kan leiden.

De leden van de D66-fractie constateren dat het toezicht door de ECB op zijn vroegst in september 2014 van start kan gaan. Deze leden wijzen er op dat DNB in haar jaarverslag 2012 (p. 52) schrijft dat Europees toezicht niet effectief is zonder gelijktijdige invoering van een Europees resolutiemechanisme. Verder constateren deze leden dat er stemmen op gaan om pas te spreken over een resolutiemechanisme als goed functionerend Europees banktoezicht van kracht is. Deze leden vragen aan de Minister om toe te lichten welke van deze twee varianten de voorkeur moet verdienen: gelijktijdig met invoering van het toezicht een Europees resolutiemechanisme, om zo het toezicht effectief te maken, of eerst effectief toezicht en pas daarna invoering van een resolutiemechanisme.

De leden van de D66-fractie delen de opvatting van het kabinet over de drietrap die moet gelden bij kapitaaltekorten op de bankbalansen. Wel vragen deze leden welke mogelijkheden de Minister ziet voor private herkapitalisatie bij probleembanken.

De leden van de D66-fractie vragen wat zij moeten verstaan onder de nationale vangnetten die beschikbaar zijn gesteld voor de BSA. Hoe groot is dit vangnet? Hoe ziet dit vangnet er voor Nederland uit?

De leden van de D66-fractie constateren dat het SRM zich zal baseren op de bail-in-regels van het BRRD. Deze leden vinden het rechtvaardig wanneer spaargeld van particulieren bij resolutie door middel van bail-in een meer seniore status heeft dan senior obligaties. Als deze leden het goed zien, lijkt dit in de BRRD het geval te zijn, doordat wanneer een bail-in tot en met senior crediteuren (zoals normale obligaties), behoudens deposito's die naar hun aard voor dekking door het depositogarantiestelsel in aanmerking komen (ook die boven de EUR 100.000), heeft plaatsgevonden en ook van het nationale privaat gefinancierde resolutiefonds de maximale bijdrage is gevraagd, krijgen lidstaten de *mogelijkheid* om in *uitzonderlijke omstandigheden* de resterende verliezen met behulp van «alternatieve financiering» op te vangen. De leden van de D66-fractie vragen de Minister om deze afspraak nader uit te leggen en toe te lichten. Ook vragen zij of dit inderdaad betekent dat private spaargelden beter beschermd zijn.

Europees resolutiemechanisme

SRM-voorstel Europese Commissie

De leden van de D66-fractie vragen welke besluiten genomen worden door de bestuurszitting van de SRB. Beperken de bestuurszittingen zich tot besluiten over de resolutie van individuele instellingen, of kunnen hier andere besluiten worden genomen? Deze leden vragen verder wat zij moeten verstaan onder de relevante resolutieautoriteiten.

De leden van de D66-fractie vragen de Minister om nader in te gaan op het gebruik van artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag. Welke vraagtekens kunnen hierbij geplaatst worden? Kan de Minister toelichten waarom het kabinet deze keuze wel verdedigbaar vindt?

De leden van de D66-fractie merken op dat sommige landen de neiging vertonen om over hun eigen banken te willen blijven besluiten. Zeker wanneer er nog geen privaat gefinancierd Europees fonds is. Hoe kijkt de Minister hiertegen aan? Deze leden vragen of het particulier gefinancierde fonds direct na invoering van het SRM operationeel is, of dat er toch nog tijdelijk andere middelen nodig zijn.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

De leden van de D66-fractie lezen dat het kabinet een resolutieautoriteit idealiter zou onderbrengen bij een nieuwe Europese instelling. Deze leden vragen de Minister om toe te lichten of deze instelling alleen een resolutieautoriteit zou moeten zijn, of ook andere functies zou moeten hebben.

Nederlandse inzet

De leden van de D66-fractie vragen wat de inzet is van de Minister voor de positionering van de EC en de ECB in de SRB. Wil de Minister hier inzetten op een kleinere aandeel in de stemverhoudingen van de EC en de ECB, of denkt hij aan andere manieren om de onafhankelijkheid van de SRB ten opzichte van de EC en de ECB te waarborgen?

De leden van de D66-fractie vragen de Minister om uiteen te zetten hoe, binnen het huidige Verdrag, zijn ideale resolutiemechanisme er uit ziet, qua positionering en bevoegdheden van de Europese resolutieautoriteit, de EC, de ECB en nationale resolutieautoriteiten.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Nederlandse inzet erop gericht is om het SRM pas feitelijk te laten starten wanneer de BRRD en DGSD van kracht zijn. Is dit ook de Nederlandse inzet wanneer de BRRD pas in 2018 in werking treedt?

De leden van de D66-fractie lezen dat het kabinet van mening is, dat bij eventuele Europese publieke steun als ultiem vangnet van het SRM, de lidstaat waarin de betrokken bank actief is altijd een beperkt deel van de steun moet dragen. De Minister onderbouwt dit, door te stellen dat ook in een Bankenunie nationaal beleid van invloed blijft op het bancaire systeem. De leden van de D66-fractie maken hieruit op, dat ook wanneer nationaal beleid louter een positieve invloed heeft gehad op de stabiliteit van het bancaire systeem, een lidstaat toch door de SRB/EC gedwongen kan worden mee te betalen aan resolutie van een individuele bank. Ook in het geval wanneer resolutie noodzakelijk is vanwege bijvoorbeeld falend toezicht van de ECB, waarop de lidstaat geen invloed heeft. Is dat juist? Klopt het dat een lidstaat, behalve via de stem van de nationale resolutieautoriteit in de SRB hier verder geen invloed op heeft?