

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1431

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 juni 2012

Bij brief d.d. 14 juni 2012 verzocht u mij een eerste appreciatie te geven van het onlangs gepubliceerde EU-voorstel voor een richtlijn voor herstel en afwikkeling van banken (COM(2012)280). Door middel van deze brief voldoe ik graag aan dit verzoek. Ik benadruk daarbij wel dat, omdat ik het voorstel recent heb ontvangen, ik niet meer dan een eerste indruk kan geven. Binnenkort zal ik in het zogeheten BNC-fiche, zoals gebruikelijk bij richtlijnvoorstellen, uitgebreider ingaan op het voorstel van de Europese Commissie.

Allereerst wil ik over het voorstel opmerken dat het mij verheugt dat de Europese Commissie een voorstel heeft gepresenteerd om maatregelen met betrekking tot herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen¹ in Europees verband te harmoniseren. Het vult een lacune op die thans op Europees niveau nog bestaat in effectieve en geloofwaardige instrumenten om financiële problemen van banken op te lossen en om, indien nodig, de afwikkeling van deze ondernemingen ordelijk te laten verlopen. Het uitgangspunt hierbij is dat de rekening voor problemen primair bij private partijen worden gelegd. Ik onderschrijf de hoofdlijnen van het voorstel. Ik ben thans doende mij een definitief oordeel over de uitwerking van enkele details en technische punten te vormen.

De grondtrekken van het voorstel zijn de volgende. Het voorstel bevat bepalingen ten aanzien van (1) het voorkomen en voorbereiden op financiële problemen, (2) vroegtijdig ingrijpen en (3) afwikkeling. Ten behoeve van de afwikkeling wijst elke lidstaat een of meer «afwikkelautoriteiten» («resolution authorities») aan. Voorts bevat het voorstel bepalingen over de financiering van een afwikkeling. Tevens bevat het voorstel bepalingen ten aanzien van grensoverschrijdende samenwerking en de rol van de European Banking Authority hierin. Ik licht deze elementen hieronder elk kort toe en ga ik ook kort in op de relatie van dit voorstel met ideeën die de ronde doen over een zogeheten bankenunie.

¹ Korthedshalve worden hierna slechts de banken genoemd.

(1) Het voorkomen van en voorbereiden op financiële problemen

Onder het voorstel zullen banken worden verplicht herstelplannen op te stellen voor het geval hun financiële situatie significant verslechtert. De afwikkelautoriteit stelt afwikkelplannen op, gericht op het herstructureren van de onderneming om haar essentiële functies voort te zetten, de financiële stabiliteit te waarborgen en de overlevingskansen te herstellen. Wanneer de afwikkelautoriteit van mening is dat een onderneming niet afwikkelbaar is, kan de afwikkelautoriteit de onderneming opdragen de belemmeringen weg te nemen.

(2) Vroegtijdig ingrijpen

Wanneer een bank niet meer voldoet aan de prudentiële voorschriften of de solvabiliteitseisen, kunnen onder het voorstel de bevoegde autoriteiten bijvoorbeeld een tijdelijke bijzondere bestuurder aanstellen, de onderneming verplichten het herstelplan uit te voeren en een schuldsaneringsplan op te stellen.

(3) Afwikkeling

Onder het voorstel moeten de autoriteiten kunnen ingrijpen indien de insolventie van een bank nabij is en het algemene belang op het spel staat. Uitgangspunt hierbij is dat de crediteuren er niet slechter van af mogen komen dan in een insolventieprocedure. In het voorstel is nu nog niet voorzien in rechterlijke toetsing vooraf. Wel is er de mogelijkheid van rechterlijke toetsing achteraf, maar die kan alleen betrekking hebben op de schadevergoeding; het terugdraaien van de maatregel is niet mogelijk. Nederland zal tijdens het onderhandelingsproces aandacht vragen voor een rechterlijke toets vooraf, nu er situaties mogelijk zijn waarin toetsing vooraf voordelen met zich brengt. Het richtlijnvoorstel noemt vier bijzondere maatregelen hoe de autoriteiten kunnen ingrijpen: (a) de overdracht van aandelen of activa en passiva aan een private partij; (b) de overdracht van activa en passiva aan een overbruggingsinstelling; (c) de overdracht van activa en passiva naar een vermogensbeherende entiteit; en (d) het afschrijven of converteren van vorderingen op de bank («bail-in»).

Financiering

Voor de eventuele financiering van een afwikkeling stelt de Commissie twee opties voor: (a) hetzij een gecombineerd fonds dat wordt gebruikt voor zowel de vergoeding van deposito's in geval van een deconfiture van een bank als een afwikkeling, hetzij (b) twee fondsen: een depositogarantiefonds en een afwikkelingsfonds. Daarnaast stelt de Commissie voor dat een fonds in de ene lidstaat kan lenen bij een fonds in een andere lidstaat. De gehele financiering is een complex onderwerp door de relatie met bail in en het depositogarantiestelsel en de grensoverschrijdende aspecten.

Relatie van het voorstel met ideeën over een bankenunie

Zoals reeds aan uw Kamer gemeld in het verslag van het informele ER-diner van 23 mei jl. en in de geannoteerde agenda voor de RAZ van 25 juni a.s. (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1161), zal ER-voorzitter Van Rompuy met een rapport komen met daarin bouwstenen voor mogelijke versterking van de EMU. De verwachting is dat het rapport onder andere ingaat op het onderwerp bankenunie. Zoals door de minister-president toegezegd in het debat met de Tweede Kamer op 5 juni jl. zal het kabinet met een reactie komen zodra het rapport is verschenen. In dit kader kan ik

al wel het volgende aangeven. In de beschrijvingen van een Europese bankenunie wordt deze doorgaans gekarakteriseerd door drie elementen: 1. Europees toezicht, 2. een Europees depositogarantiestelsel en 3. een Europese afwikkelautoriteit.

Dit richtlijnvoorstel van de Europese Commissie heeft een zelfstandige betekenis. Met dit richtlijnvoorstel wordt geen voorstel gedaan voor een Europese afwikkelautoriteit en er vindt ook geen maximumharmonisatie plaats van de nationale regels rondom herstel en afwikkeling van banken. Wel is er een voorstel om nationale resolutiefondsen de mogelijkheid te geven om bij elkaar te lenen; ik bestudeer dit voorstel, maar kijk op voorhand kritisch of hier geen onverantwoorde stappen worden gezet op het gebied van *burden sharing* in Europa; *burden sharing* is namelijk erg risicovol zolang de uitgangspositie van de banken in Europa behoorlijk verschillend is en er geen voldoende waarborgen zijn zoals sterk en bewezen effectief Europees toezicht.

Eerste appreciatie

Zoals gezegd onderschrijf ik de hoofdzaken van het voorstel van de Europese Commissie, zoals de herstel- en afwikkelplannen. In het eerder aan u gezonden BNC-fiche heb ik u reeds mijn gedachten over een eerdere mededeling van de Commissie over deze hoofdzaken kenbaar gemaakt.¹ Delen van deze hoofdzaken komen ook voor in de Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen, zoals de mogelijkheid tot overdracht aan een private partij of overbruggingsinstelling.² Nieuw t.o.v. deze wet is de voorgestelde mogelijkheid vorderingen op de bank in problemen af te schrijven of te converteren. Ik onderschrijf de uitgangspunten van die maatregel, en zal de details van de vormgeving nader bestuderen. Tot slot bestudeer ik ook nog de uitwerkingen van verschillende andere voorgestelde maatregelen, bijvoorbeeld de financiering van een afwikkeling, de rechtsbescherming en het criterium voor de toepassing van de bijzondere maatregelen.

Zoals ik hierboven al heb aangeven zal ik verder binnenkort in het zogeneten BNC-fiche uitgebreider ingaan op het voorstel van de Commissie.

De minister van Financiën,
J. C. de Jager

¹ Kamerstukken II 22 112, nr. 1102.

² Wet van 24 mei 2012, Stb. 241.