

Vergaderjaar 2013–2014

33 704

Initiatiefnota van de leden Van Hijum en Agnes Mulder over ruimte voor Kredietunies

Nr. 3

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 november 2013

De vaste commissie voor Financiën heeft 4 september jl. besloten het kabinet te verzoeken om een reactie op de initiatiefnota van de leden Van Hijum en Agnes Mulder over ruimte voor kredietunies. Het kabinet waardeert de inzet van de leden Van Hijum en Agnes Mulder voor de ontwikkeling van kredietunies in Nederland. Deze inspanningen sluiten nauw aan bij het kabinetsbeleid om alternatieve financieringsvormen, waaronder kredietunies, te ondersteunen. Het kabinet is met deze leden van mening dat de ruimte voor kredietunies in Europese en daarmee de nationale regelgeving moet worden verkend en zo nodig moet worden vergroot op voorwaarde dat de bescherming van geldverschaffers voldoende blijft gewaarborgd. Daarom heeft het kabinet reeds contact gelegd met de Europese Commissie met de inzet om deze ruimte in Europees regelgeving te verkennen.

Afhankelijk van de uiteindelijke uitkomsten van de gesprekken met de Europese Commissie heeft het kabinet op dit moment een toekomstig regelgevend kader voor kredietunies voor ogen waarin een onderscheid gemaakt zal worden tussen kredietunies met een (zeer) beperkte omvang en kredietunies met een grotere omvang. Bij dit onderscheid wordt primair gekeken naar de risico's verbonden aan kredietunies en de bescherming van de geldverschaffers. In deze reactie zal het kabinet achtereenvolgens ingaan op het actuele beeld rondom de kredietverlening aan het MKB, het belang van alternatieve financieringsvormen als kredietunies, de rol van de Europese regels voor banken, de gesprekken die het kabinet momenteel voert met de Europese Commissie en de contouren van een mogelijk toekomstig regelgevend kader voor kredietunies. Tot slot zal het kabinet kort in gaan op de vraag hoe naar haar mening het best vervolgactie kan worden gegeven aan de wensen die zijn neergelegd in initiatiefnota.

Kredietverlening aan het MKB

In lijn met conjuncturele ontwikkeling is de groei van de kredietverlening de afgelopen jaren afgenomen, in bepaalde categorieën zelfs resulterend in een absolute krimp. Dit is sterker het geval naarmate het gaat om kredieten met een kleinere omvang. Cijfers van de stuurgroep kredietverlening laten zien dat de kredietverlening aan de kleinste ondernemers (leningen tot € 250.000) in de jaren 2010 tot en met 2012 in totaal met 11% is afgenomen.¹ Hier liggen uiteenlopende oorzaken aan ten grondslag. Slechtere economische omstandigheden hebben effect op de vraag naar krediet. Bestaande bedrijven zijn bijvoorbeeld terughoudender met het doen van nieuwe investeringen. Uit cijfers van het CBS blijkt dat de bedrijfsinvesteringen sinds het uitbreken van de crisis in 2008 voortdurend zijn gekrompen, met uitzondering van een opleving in 2011.² Deze en andere factoren hebben effect op de vraag naar bedrijfskrediet.

Naast de (afgenomen) vraag naar krediet spelen ook factoren aan de aanbodzijde een rol. Uit onderzoek blijkt dat banken de voorwaarden voor het verstrekken van krediet sinds het uitbreken van de kredietcrisis hebben aangescherpt.³ Banken worden geconfronteerd met een toename van het aantal leningen in bijzonder beheer en zijn genoodzaakt om hun voorzieningen voor slecht presterende leningen te vergroten. Om te voorkomen dat de winst, een belangrijke bron voor de noodzakelijke kapitaalversterking, verder onder druk komt te staan is het aannemelijk dat banken zich genoodzaakt voelen om extra kritisch te zijn bij het verstrekken van nieuwe leningen. Daarnaast is het in algemene zin zo dat het kapitaalbeslag voor MKB-leningen hoger is dan voor leningen aan het grootbedrijf.⁴ Dit is geen nieuwe ontwikkeling, maar kan in een overgangperiode van kapitaalversterking voor banken een reden zijn om kredietaanvragen van het MKB extra kritisch te beoordelen.

Het belang van alternatieve financieringsvormen zoals kredietunies

Het Nederlandse bedrijfsleven is voor financiering erg afhankelijk van banken. Dit geldt niet alleen voor Nederland, maar geldt in meer of mindere mate voor heel Europa in vergelijking met bijvoorbeeld de Verenigde Staten. Traditioneel geldt dat in Nederland zowel voor het MKB als het grootbedrijf. Het grootbedrijf is echter vrij gemakkelijk in staat om gebruik te maken van alternatieve financieringsvormen, waaronder het uitgeven van bedrijfsobligaties en het aantrekken van onderhandse financiering bij institutionele beleggers. Uit cijfers van DNB blijkt dat tussen 2007 en 2013 het volume van uitstaande obligaties van Nederlandse bedrijven verdubbelde van € 50 naar € 100 miljard.⁵ Voor het MKB zijn alternatieve financieringsvormen echter veel minder toegankelijk en het MKB is daarmee automatisch gevoelig voor een strenger kredietbeleid dan het grootbedrijf. Het kabinet is van mening dat de ontwikkeling van alternatieve financieringsvormen van groot belang is, in het bijzonder voor het MKB. Dit kan in de vorm van MKB-obligaties, crowdfunding, of kredietbemiddeling, maar zeker ook in de vorm van kredietunies. In het regeerakkoord is dan ook opgenomen dat nieuwe alternatieve financieringsvormen zoals kredietunies, crowdfunding en MKB-obligaties zullen worden ondersteund via promotie, het wegnemen van belemmeringen in

¹ Zie de brief van de Minister van Economische Zaken van 25 juni jl., Kamerstuk 32 637, nr. 61.

² Zie <http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=80555NED&D1=0&D2=a&HDR=T&STB=G1&VW=T>.

³ Zie de rapportage kredietverlening van DNB, Kamerstuk 32 637, nr. 59.

⁴ Idem.

⁵ Overzicht Financiële Stabiliteit najaar 2013, pagina 19, te raadplegen op www.dnb.nl.

de regelgeving en door de inzet van kennis en bestaande instrumenten. In de brief van 7 februari dit jaar aan uw Kamer is uiteengezet hoe dit nader wordt ingevuld.⁶ Hierin is met betrekking tot kredietunies aangegeven dat kredietunies binnen de huidige wetgeving opgezet kunnen worden indien deze gebruik maken van perpetuele ledencertificaten. Deze instrumenten geven geen recht op aflossing en de uitgifte ervan is daarom niet aan te merken als het aantrekken van opvorderbare gelden, waardoor deze bedrijfsactiviteit, tezamen met het voor eigen rekening verrichten van kredietuitzettingen, niet wordt aangemerkt als de uitoefening van het bankbedrijf, waarvoor een vergunningplicht geldt. In de brief is ook aangegeven dat een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van initiatiefnemers van kredietunies, de Ministeries van Economische Zaken en Financiën en de toezichthouders onderzoekt of er binnen de huidige wetgeving gewerkt kan worden met een vorm van opvorderbare gelden. Op 25 juni jl. heeft de Minister van Economische Zaken u geïnformeerd dat een in dit kader onderzochte mogelijkheid van een bankvergunning op maat in ieder geval op korte termijn niet haalbaar blijkt te zijn voor kredietunies.⁷ Op dit moment worden in ieder geval twee kredietunies opgezet met behulp van de structuur van perpetuele ledencertificaten en in ieder geval twee kredietunies op basis van een structuur dat meer geënt is op kredietbemiddeling. Deze structuren zijn voor de korte termijn werkbaar, maar lijken voor de langere termijn vanwege het inherente kleinschalige karakter geen optimale oplossing. Het kabinet is dan ook van mening dat aanvullend naar alternatieve vormen gezocht moet worden die kredietunies de mogelijkheid geven om opvorderbare gelden aan te trekken.

Kredietunies in relatie tot bancaire regelgeving

Zoals ook in de brief van 25 juni jl. is aangegeven is het kabinet van mening dat het huidige CRD-raamwerk (het Europese prudentieel toezichtkader voor banken) te rigide is voor alternatieve financieringsvormen als kredietunies. Op grond van het huidige Europese CRD-raamwerk moeten banken aan strenge regels voldoen. In deze regelgeving is een bank – of in de termen van de CRD een kredietinstelling – gedefinieerd als «een onderneming waarvan de werkzaamheden bestaan in het bij het publiek aantrekken van deposito's of van andere terugbetaalbare gelden en het verlenen van kredieten voor eigen rekening».⁸ In de Europese regelgeving is tot op heden niet verder uitgewerkt wanneer bijvoorbeeld sprake is van het aantrekken van deposito's van het publiek. In de Nederlandse wetgeving is de definitie «bank» en in het bijzonder de vraag wat wordt verstaan onder de term «publiek» verder geconcretiseerd met behulp van het begrip «besloten kring». Met de implementatie van de nieuwe richtlijn kapitaalvereisten (CRD IV)⁹ zal voor de definitie van bank in de Nederlandse regelgeving rechtstreeks verwezen worden naar de definitie in de Europese regelgeving. Dit heeft te maken met het feit dat de definitie niet langer in een richtlijn, maar in een verordening is opgenomen en het feit dat de Commissie op grond van artikel 145 van de richtlijn CRD IV de bevoegdheid heeft gekregen om de definitie door middel van gedelegeerde handelingen verder in te vullen.¹⁰ Deze ontwikkelingen passen in het brede streven om regelgeving voor banken verder te harmoniseren in de EU en tegelijkertijd het toezicht op EU-niveau neer te leggen door de

⁶ Zie de brief van de Minister van Economische Zaken van 7 februari jl., Kamerstuk 32 637, nr. 49.

⁷ Zie de brief van de Minister van Economische Zaken van 25 juni jl., Kamerstuk 32 637, nr. 61.

⁸ Artikel 4, eerste lid, onder 1, verordening kapitaalvereisten EU/575/2013.

⁹ Richtlijn 2013/36/EU.

¹⁰ Inmiddels heeft de Commissie in de mededeling Schaduwbankieren (COM (2013) 614) aangegeven dit ook te gaan doen voor de definitie van kredietinstelling.

Europese Centrale Bank een toezichhoudende rol te geven. Dit perkt de mogelijkheden voor de Nederlandse wetgeving om begrippen nog nationaal te interpreteren verder in. Door deze implementatie van CRD IV is voor het creëren van ruimte ten behoeve van de kredietunies door middel van het aanpassen van het begrip besloten kring in de Wet op het financieel toezicht (Wft), geen mogelijkheid meer. Overigens is het van belang om te benadrukken dat de invulling van dit begrip ook in de huidige situatie gebonden is aan de kaders van het Europees recht. Nederland zou moeten kunnen beargumenteren richting de Europese Commissie, en uiteindelijk het Europees Hof van Justitie, dat de invulling van het begrip besloten kring niet zodanig is dat feitelijk zou worden toegestaan dat deposito's aangetrokken worden van het publiek door entiteiten zonder bankvergunning. Het kabinet is daarom van mening dat, los van het feit dat het begrip besloten kring geschrapt wordt in de Wft, het verstandig en noodzakelijk is om met de Commissie in gesprek te gaan over kredietunies in relatie tot de CRD regelgeving. Op deze wijze kan verzekerd worden dat er een duurzaam kader voor kredietunies ontwikkeld kan worden.

Inzet en voortgang Brussel

Het kabinet heeft in zijn reactie op het Groenboek langetermijnfinanciering van de Europese Commissie aangegeven dat de ontwikkeling van kredietunies in Nederland wordt gehinderd door de eisen die gesteld worden door de CRD-regelgeving.¹¹ Inmiddels wordt op initiatief van Nederland met de Europese Commissie gesproken over de ontwikkeling van kredietunies in Nederland. De Europese Commissie is net als het kabinet van mening dat het stimuleren van alternatieve financieringsvormen voor het MKB van groot belang is. Vanuit die optiek is de Commissie dan ook graag bereid om na te denken over de rol van Europese regelgeving, en in het bijzonder de richtlijn CRD IV. Voor de Commissie is hierbij ook van belang dat in de overwegingen van de richtlijn is opgenomen dat kleinschalige bankactiviteiten, zoals die van kredietverenigingen en coöperatieve banken, moeten worden aangemoedigd.¹² In de gesprekken staan op dit moment twee vragen centraal. Ten eerste de vraag of de richtlijn inderdaad van toepassing is op kredietunies, ongeacht de schaalgrootte van deze initiatieven. Dit vraagstuk is nauw gerelateerd aan de vraag wat wordt verstaan onder de term «publiek» en hoe de Commissie deze term in de nabije toekomst mogelijk nader zou invullen. Ten tweede de vraag of, en onder welke voorwaarden, Nederlandse kredietunies kunnen worden uitgezonderd van de toepassing van de richtlijn, zoals dat voor kredietunies in bepaalde landen is gebeurd.¹³ Verschillende landen, zoals het VK en Ierland, kennen al decennia een vrijstelling van de CRD-regelgeving voor kredietunies. Deze landen kennen een lange historie van kredietunies, met bijbehorende regelgeving. In Nederland is de opkomst van kredietunies een nieuwe ontwikkeling en daarom is een eventuele vrijstelling niet eerder aan de orde geweest. Het kabinet is van mening dat een dergelijke vrijstelling voor Nederlandse kredietunies gerechtvaardigd is, mits een juiste afbakening en zo nodig regulering gewaarborgd wordt. Op dit moment kunnen nog geen conclusies getrokken worden over de uitkomsten van deze gesprekken, maar naar de inschatting van het

¹¹ Zie de brief van de Minister van Financiën aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 17 mei 2013 (Kamerstuk 22 112, nr. 1617).

¹² Overweging 49 van richtlijn 2013/36/EU.

¹³ Zoals eerder in de reactie aangegeven is worden op dit moment kredietunies opgericht op basis van een structuur met ledencertificaten en op basis van een kredietbemiddelingsstructuur. De vraag is echter of de Commissie gegeven de CRD-regelgeving bereid is om een structuur toe te staan waarbij de kredietunies ook de mogelijkheid krijgen om opvorderbare gelden aan te trekken.

kabinet zijn er goede aanknopingspunten om in de nabije toekomst een beter regelgevend kader voor kredietunies mogelijk te maken dan nu op grond van de richtlijn en de Nederlandse interpretatie daarvan mogelijk is.

Vormgeving toezicht kredietunies

Zoals in de inleiding reeds is aangegeven, heeft het kabinet afhankelijk van de uiteindelijke uitkomsten van de gesprekken met de Europese Commissie een toekomstig regelgevend kader voor kredietunies voor ogen waarin een onderscheid gemaakt zal worden tussen kredietunies met een (zeer) beperkte omvang en kredietunies met een grotere omvang. De kredietunies met een beperkte omvang kunnen mogelijk geheel buiten toezicht geplaatst worden, of hoogstens worden onderworpen aan een aantal basisvereisten zoals de toetsing van bestuurders op geschiktheid en betrouwbaarheid. De relatie tussen de leden van een kleine kredietunie en de desbetreffende kredietunie is van dien aard dat deze leden voldoende in staat worden geacht om de risico's van het ter beschikking stellen van geld in te schatten en te wegen, waardoor prudentieel toezicht naar de mening van het kabinet niet nodig is of tot het minimum beperkt kan worden. Of dit haalbaar is hangt primair af van de beoordeling van de Commissie of kredietunies, ongeacht schaalgrootte, kwalificeren als bank (zie eerste vraag hierboven). Indien de Commissie zich op het standpunt zou stellen dat kredietunies hoe dan ook kwalificeren als bank dan heeft Nederland niet de ruimte om deze instellingen buiten toezicht te plaatsen.

Grotere kredietunies zouden kunnen onderworpen worden aan bepaalde prudentiële vereisten op het gebied van bedrijfsvoering, solvabiliteit en liquiditeit, in aanvulling op eisen omtrent de geschiktheid en betrouwbaarheid van bestuurders. Prudentieel toezicht is bij kredietunies van een grotere omvang gerechtvaardigd omdat de relatie tussen de leden van deze kredietunies en de betreffende kredietunies niet zo nauw is dat verwacht kan worden dat zij zelfstandig in staat zijn om de risico's voldoende te beoordelen. Gegeven het bedrijfsmodel van kredietunies, dat beperkt wordt door de aard van de toegestane activiteiten – kredietverlening binnen de kring van leden van de kredietunies en daarmee samenhangende werkzaamheden, zoals kasbeheer – zouden deze prudentiële eisen evenwel (zeer) eenvoudig vormgegeven kunnen worden, terwijl ze tegelijkertijd een prudente bedrijfsvoering verzekeren. Of dit haalbaar is hangt af van de beoordeling van de Commissie of, en onder welke voorwaarden, Nederlandse kredietunies kunnen worden uitgezonderd van de CRD-regelgeving zoals dat voor kredietunies in andere landen is gebeurd (tweede vraag hierboven). Indien de Commissie overweegt te voorzien in een vrijstelling in het CRD IV raamwerk voor kredietunies die niet van een zeer geringe omvang zijn, dan is het zeer goed denkbaar dat de Commissie deze vrijstelling afhankelijk zal stellen van het bestaan van een alternatief regelgevend kader in Nederland dat een prudente bedrijfsvoering van deze kredietunies waarborgt. Het kabinet is daarnaast van mening dat, los van eventuele voorwaarden van de Commissie, een op het beperkte bedrijfsmodel van kredietunies toegesneden toezichtregime voor kredietunies met een bepaalde omvang gerechtvaardigd is met het oog op het beschermen van geldverschaffers en (het vertrouwen in) de financiële stabiliteit van de kredietunies. Door vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën en DNB worden op dit moment dan ook de modaliteiten van een dergelijk alternatief regelgevend kader onderzocht.

Overigens zouden de kredietunies die nu opgericht worden in hun opstartfase gekwalificeerd kunnen worden als (zeer) kleine kredietunies, maar dit neemt niet weg dat het belangrijk is om een duidelijk perspectief te schetsen met het oog op een mogelijke groei van deze kredietunies.

Procedureel

Het kabinet is van mening dat de gesprekken met de Commissie zo snel mogelijk moeten worden afgerond zodat er voldoende duidelijkheid is over de mogelijkheden van de een alternatief regime voor kredietunies. In de initiatiefnota worden een aantal vervolgstappen geschetst. Een van de vervolgstappen die in de nota worden genoemd is dat DNB de kredietunies behandelt als werkzaam binnen een besloten kring totdat er een wettelijke regeling is. Aan deze variant kleeft naar de mening van het kabinet echter een belangrijk nadeel. Indien de Commissie zich onverhoopt negatief uitlaat over de mogelijkheden voor een alternatief regime voor kredietunies dan zullen de kredietunies hun businessmodel moeten aanpassen, met de nodige kosten tot gevolg. Op dit moment staat niet vast wanneer de Commissie met een duidelijk standpunt zal komen, en bovendien is nog niet duidelijk hoe dit standpunt zal luiden. Indien kredietunies zouden voorsorteren op een alternatief regime, terwijl nog onduidelijk is of dit op steun kan rekenen van de Europese Commissie, gaat een dergelijk regime gepaard met worden met rechtsonzekerheid voor de kredietunies en lopen zij het risico op onnodige kosten als de benadering van de Commissie onverhoopt anders uitvalt dan de nu voorgestane oplossing. Het kabinet acht het daarom verstandig dat de kredietunies voorlopig doorgaan volgens de huidige gekozen structuren van onder meer perpetuele ledencertificaten en kredietbemiddeling totdat er voldoende duidelijkheid is over het standpunt van de Commissie om hieraan conclusies te verbinden.

In de initiatiefnota wordt verder aangegeven dat de leden van Hijum en Mulder overwegen een amendement op het wetsvoorstel ter implementatie van de richtlijn CRD IV in te dienen. Het kabinet is van mening dat de inrichting van een eventueel nationaal regelgevend kader voor kredietunies los staat van de implementatie van de richtlijn. Opname van een dergelijk nationaal regime in het implementatiewetsvoorstel zou daarom niet stroken met het algemene kabinetsbeleid om een implementatiewetsvoorstel strikt te beperken tot hetgeen noodzakelijk is ter implementatie van de betreffende Europese regelgeving. Dit beleid strekt er toe om te voorkomen dat de implementatie van Europese regelgeving onnodige vertraging oploopt en daarmee ter vermijding van het risico op een infractieprocedure en bijbehorende boete. Dit beleid is vastgelegd in de Aanwijzingen voor de regelgeving (aanwijzing 331), en wordt ondersteund door beide Kamers der Staten-Generaal. Bovendien is een spoedige invoering van het nieuwe CRD IV raamwerk van groot belang voor het versterken van de stabiliteit van de financiële sector en het kabinet is dan ook van mening elk risico op vertraging moet worden geminimaliseerd.

Ook bij de invoering van een alternatief regime door middel van amendering van het implementatiewetsvoorstel geldt dat rekening gehouden moet worden met een onverhoopt negatief oordeel van de Commissie. Daarnaast is het kabinet van mening dat de invoering van een alternatief regime voor kredietunies een dusdanig inhoudelijke verandering is van de huidige wetgeving dat toetsing door de Raad van State noodzakelijk is.

Op grond van de bovenstaande bezwaren geeft het kabinet de indieners in overweging om de beoogde ruimte voor kredietunies te creëren door het indienen van een initiatiefwetsvoorstel. Hierdoor kan het vertragingrisico wat betreft de implementatie van CRD IV worden geëlimineerd en wordt bovendien de noodzakelijk procedurele zorgvuldigheid gewaarborgd.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem