

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

2223

Vragen van het lid **Omtzigt** (CDA) aan de Minister van Financiën over *de bankenredding in Italië, waarbij Italië de regels voor de bankenunie aan zijn laars gelapt heeft* (ingezonden 27 juni 2017).

Antwoord van Minister **Dijsselbloem** (Financiën) (ontvangen 30 juni 2017).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het feit dat de Italiaanse regering zondagavond 25 juni 2017 een decreet heeft uitgevaardigd om twee banken te redden, namelijk de «Banca popolare di Vicenza» en de «Veneto Banca»?¹

Antwoord 1

Ik heb kennisgenomen van het feit dat de Italiaanse overheid afgelopen weekend een plan heeft ingediend bij de Europese Commissie. Dit plan voorziet in de liquidatie van *Banca Popolare di Vicenza* en *Veneto Banca* onder nationaal insolventierecht met steun door de Italiaanse overheid. Als onderdeel van dit plan worden sommige onderdelen verkocht aan een andere Italiaanse bank, *Intesa Sanpaolo*. Op zondag 25 juni jl. heeft de Commissie middels een persbericht laten weten goedkeuring te hebben verleend voor de steun ten behoeve van de liquidatie van deze banken.²

Vraag 2

Heeft u kennisgenomen van het feit dat er geen bail-in van enige betekenis plaatsvindt, omdat de senior bondholders 100% terugkrijgen en dat de junior bondholders 80% van hun geld terugkrijgen, terwijl de overnemende partij, Intesa, al verklaard heeft beschikbaar te zijn om dit aan te vullen tot 100%?³

¹ <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-06-25/a-intesa-nuove-banche-venete-cdm-vara-decreto-163136.shtml?uud=AENDjplB>

² Zie «*State aid: Commission approves aid for market exit of Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca under Italian insolvency law, involving sale of some parts to Intesa Sanpaolo*» via http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1791_en.htm (25 juni 2017).

³ <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-06-25/a-intesa-nuove-banche-venete-cdm-vara-decreto-163136.shtml?uud=AENDjplB> en http://www.repubblica.it/economia/2017/06/25/news/banche_venete_decreto-169079173/

Antwoord 2

De aandeelhouders en houders van achtergestelde schulden hebben – zoals vereist door de staatssteunregels – volledig bijgedragen aan de kosten. Er is dus sprake van een bail-in tot en met junior. Naar onze informatie – die gebaseerd is op meest recente financiële verslaglegging van de twee banken (31 december 2016)⁴ – gaat het in totaal om zo'n € 4,0 mld aan aandelen en € 1,2 mld aan junior bonds, waarmee de verliezen worden opgevangen. Voor zover bekend vindt er geen bail-in van senior schulden plaats. De thans geldende staatssteunregels vereisen ook geen bail-in van senior schuld wanneer steun aan een bank wordt verleend. Ook de regels met betrekking tot de resolutie van een bank (i.e. de BRRD/SRM) vereisen niet dat senior schuldeisers altijd verliezen moeten absorberen.⁵

Uit het artikel waar het lid Omtzigt naar verwijst blijkt niet dat alle obligatiehouders hun geld terugkrijgen. Het artikel spreekt over de compensatie van een deel van de junior obligatiehouders, namelijk kleine (retail) investeerders. In het algemeen klopt het dat retail investeerders kunnen worden gecompenseerd in gevallen waar sprake is geweest van misleidende verkoop (*mis-selling*) van obligaties door banken. Een dergelijke compensatieregeling is eind 2015 ook toegepast bij vier andere kleine Italiaanse banken.⁶

Vraag 3

Bent u ervan op de hoogte dat de markt er al lang rekening mee hield dat deze bondhouders (junior en senior) veel van hun geld zouden verliezen en dat houders van deze bonds dus een wel heel positieve verrassing gehad hebben, die betaald is door de Italiaanse staat c.q. de Italiaanse belastingbetaler?⁷

Antwoord 3

Op de markten voor financiële instrumenten spelen dagelijks verschillende verwachtingen en sentimenten. Het is niet aan mij om daarover te speculeren.

Vraag 4 en 5

Hoe kan het dat de Italiaanse staat garant staat voor slechte leningen en garant staat voor een aantal bondhouders, terwijl de afspraak in de bankenunie toch echt was dat er in voorkomende gevallen een bail-in zou plaatsvinden?

Is het waar dat de Italiaanse staat:

- 5,2 miljard euro betaalt voor de redding van de banken;
- voor 12 miljard euro garant staat voor slechte leningen;
- 1 miljard euro betaalt aan Intesa voor de afkoopsom van 4.000 medewerkers die hun baan zullen verliezen en dat dit niet als staatssteun aangemerkt wordt?⁸

Antwoord 4 en 5

Op grond van de staatssteunregels kunnen lidstaten bij een faillissement liquidatiesteun verlenen.⁹ Doel van liquidatiesteun moet zijn dat een «exit» proces van niet-levensvatbare banken gecontroleerd verloopt, ter voorkoming van een ernstige verstoring in (een deel van) de economie van een lidstaat.

⁴ Zie «*Annual Report 2016*» via https://www.popolarevicenza.it/bpvi-web/data/bpvi/en/financialData/Annual-Report-2016/Download-Annual-Report-2016/allegato/annual_report_2016.pdf (2017) en «*2016 Reports and Accounts*» via <https://www.gruppovenetobanca.it/documents/17503/1416714/2016+REPORTS+AND+ACCOUNTS>

⁵ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1444.

⁶ Zie «*State aid: How the EU rules apply to banks with a capital shortfall – Factsheet*» via http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1792_en.htm (25 juni 2017).

⁷ <http://www.italy24.ilsole24ore.com/art/markets/2017-05-25/market-is-pricing-a-haircut-for-veneto-and-venice-senior-bonds-155348.php?uid=AE1tZ6SB>

⁸ <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2017-06-25/a-intesa-nuove-banche-venete-cdm-vara-decreto-163136.shtml?uid=AENDjplB>

⁹ Zie «*Bankenmededeling*» via [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52013XC0730\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52013XC0730(01)) en «*State aid: How the EU rules apply to banks with a capital shortfall – Factsheet*» via http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1792_en.htm (25 juni 2017).

Op grond van de bankenmededeling is bij liquidatiesteun in elk geval lastendeling (*bail-in* t/m junior) vereist.

Het persbericht van de Europese Commissie van zondag 25 juni jl. beschrijft de steunmaatregelen van de Italiaanse staat ten behoeve van de liquidatie van *Banca Popolare di Vicenza* en *Veneto Banca*.¹⁰ Het volledige besluit van de Commissie wordt op een later moment gepubliceerd.¹¹ De liquidatiesteun bestaat volgens het persbericht uit financiële injecties van in totaal € 4,785 mld en garanties met een maximum van € 12 mld op de financiering die *Intesa Sanpaolo* verschaft voor de liquidatie van de banken. De financiële injecties en garanties van de Italiaanse overheid worden gedekt door senior vorderingen op de activa in de boedel van de te liquideren banken. Hierdoor vallen de netto kosten voor de Italiaanse staat volgens de Commissie naar verwachting een stuk lager uit dan de genoemde bedragen. De aandeelhouders en houders van achtergestelde schulden van *Banca Popolare di Vicenza* en *Veneto Banca*, delen, conform de staatssteunregels, wel in de lasten (*bail-in* tot en met junior). Ook hebben *Banca Popolare di Vicenza* en *Veneto Banca* eerder dit jaar al steun ontvangen ten behoeve van hun liquiditeitspositie.¹²

Verder ben ik niet bekend met aanvullende steunmaatregelen, zoals een aanvullende afkoopsom voor medewerkers, bovenop de bedragen die ik hierboven heb genoemd. Wel heeft de Europese Commissie in haar persbericht opgemerkt dat de financiële injecties ook dienen voor de overdracht van personeel naar *Intesa Sanpaolo*.

Vraag 6

Is het waar dat er in al die maanden geen enkele private partij gevonden is om te investeren in deze twee banken, zodat aan de Europese voorwaarde van nieuw privaat geld niet voldaan is?

Antwoord 6

In 2016 is door het Atlante fonds¹³ zo'n € 3,5 mld geïnvesteerd in *Banca Popolare di Vicenza* en *Veneto Banca*. Het lijkt er op dat het Atlante fonds en andere private partijen geen interesse hadden om (opnieuw) in de banken te investeren. Volgens de *Single Resolution Board* (SRB) waren er ook geen alternatieve private oplossingen voor *Banca Popolare di Vicenza* en *Veneto Banca*.¹⁴ Het klopt dat in alle gevallen eerst gezocht moet worden naar private oplossingen voor eventuele tekorten. Dat is dus niet gelukt.

Vraag 7, 8 en 9

Op welke wijze was de Europese Centrale Bank betrokken bij de redding en heeft zij toestemming gegeven?

Op welke wijze was de Single Resolution Board betrokken en heeft zij toestemming gegeven voor deze redding?

Kunt u stap voor stap aangeven welke stappen gezet zijn in de afwikkeling/overname van de banken, wie daarvoor toestemming gaf en of de regels van de bankenunie gevolgd zijn?

¹⁰ Zie «*State aid: Commission approves aid for market exit of Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca under Italian insolvency law, involving sale of some parts to Intesa Sanpaolo*» via http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1791_en.htm (25 juni 2017).

¹¹ Zie «*SA.45664 Orderly liquidation of Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca – Liquidation aid*» via http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_result (25 juni 2017).

¹² Zie «*State aid: Commission clears Italian liquidity support guarantee for Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca*» via http://europa.eu/rapid/press-release_MEX-17-107_en.htm (19 januari 2017) en «*Additional liquidity support to Veneto Banca*» via http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_47941 (4 april 2017). De werking van dergelijke liquiditeitssteun is uitgelegd in o.a. Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2015–2016, nr. 3097.

¹³ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2015–2016, nr. 2365.

¹⁴ Zie «*The SRB will not take resolution action in relation to Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca*» via <https://srb.europa.eu/en/node/341> (23 juni 2017).

Antwoord 7, 8 en 9

Op vrijdag 23 juni 2017 concludeerde de Europese Centrale Bank (ECB) dat *Banca Popolare di Vicenza* en *Veneto Banca* faalden of waarschijnlijk zouden falen («*failing or likely to fail*»).¹⁵ Volgens de ECB beschikten de banken over onvoldoende kapitaal en voldeden ze daardoor niet meer aan de eisen. De ECB heeft haar oordeel gecommuniceerd aan de resolutieautoriteit van *Banca Popolare di Vicenza* en *Veneto Banca*, de SRB. De SRB heeft op haar beurt geconcludeerd dat er geen alternatieve (private) oplossingen beschikbaar waren voor *Banca Popolare di Vicenza* en *Veneto Banca*. Daarmee waren de eerste twee criteria voor resolutie vervuld. Vervolgens heeft de SRB geoordeeld dat resolutie niet in het publiek belang was (het derde criterium).¹⁶ Volgens de SRB vervulden de banken geen kritieke functies en zou hun falen naar verwachting geen ongunstig effect hebben op de financiële stabiliteit.¹⁷ Doordat resolutie volgens de SRB niet in het publiek belang was, dienden beide banken te worden geliquideerd onder nationaal insolventierecht. Op zaterdag 24 juni jl. heeft de Italiaanse overheid haar plan voor steun ten behoeve van de liquidatie van de banken aan de Commissie gemeld. De Commissie heeft dit op zondag 25 juni jl. goedgekeurd. Het persbericht van de Commissie noemt als overweging van Italië om de steun te verlenen het voorkomen van een economische verstoring in de Veneto-regio. De Commissie heeft daarin geoordeeld dat de operatie voldoet aan de staatssteunregels, dat de resterende activiteiten worden geherstructureerd en verkleind, en dat dit mogelijke verstoringen in de Europese markt beperkt. Ook oordeelt de EC dat *Intesa* is geselecteerd na een open en transparant proces.

Vraag 10

Hoe beoordeelt u de gang van zaken? Houdt Italië zich aan de regels van de bankenunie?

Antwoord 10

De regels voor de bankenunie waar het lid Omtzigt naar verwijst zien op gemeenschappelijke regels voor en uitvoering van toezicht en resolutie, alsmede op gemeenschappelijke EU regels over kapitaaleisen en depositogarantiestelsels. Zowel de ECB als SRB hebben de relevante regels uit de BRRD en de SRM verordening toegepast. De ECB heeft op basis van die regels geconcludeerd dat de banken faalden of dreigden te falen en de SRB heeft vervolgens beoordeeld in hoeverre er private oplossingen beschikbaar waren en of resolutie in het publiek belang was. Omdat resolutie volgens de SRB niet in het publiek belang was, restte er voor beide banken op grond van de BRRD en de SRM verordening enkel liquidatie onder het nationale insolventierecht. De regels over de liquidatie van banken in insolventie zijn – met uitzondering van de regels over het verlenen van staatssteun bij liquidatie – niet geharmoniseerd. Dit bevestigt opnieuw dat het nodig is te kijken naar verder harmonisatie van nationale insolventiewetgeving. Italië heeft in deze casus na goedkeuring van de Commissie – en nadat aandeelhouders en houders van achtergestelde schulden in de lasten hebben gedeeld – staatssteun verleend. In dat kader heeft Italië ervoor gekozen om depositohouders te beschermen, zonder dat senior schuldeisers een bijdrage hebben moeten leveren. Het is onduidelijk of resolutie (indien de SRB hiermee had besloten), voor de crediteuren van de banken tot een significant andere

¹⁵ Zie «*ECB deemed Veneto Banca and Banca Popolare di Vicenza failing or likely to fail*» via <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2017/html/ssm.pr170623.en.html> (23 juni 2017)

¹⁶ Op grond van de SRM verordening wordt een afwikkelingsmaatregel behandeld als zijnde in het algemeen belang indien deze noodzakelijk is om één of meer van de in afwikkelingsdoelstellingen te verwezenlijken en daarmee evenredig is, en indien deze doelstellingen met een liquidatie van de entiteit volgens een normale insolventieprocedure niet in dezelfde mate zouden worden bereikt. De afwikkelingsdoelstellingen zijn: a) de continuïteit van kritieke functies garanderen; b) significante nadelige gevolgen voor de financiële stabiliteit vermijden; c) overheidsmiddelen beschermen; d) beschermen van deposanten die onder depositogarantiestelsels vallen en van beleggers die onder beleggerscompensatiestelsels vallen; e) de gelden en activa van cliënten beschermen.

¹⁷ Zie «*The SRB will not take resolution action in relation to Banca Popolare di Vicenza and Veneto Banca*» via <https://srb.europa.eu/en/node/341> (23 juni 2017).

uitkomst zou hebben geleid. Zo is onduidelijk hoeveel een bail-in van senior bonds zou hebben opgeleverd.

Ondanks dat de regels in deze casus zijn gevolgd, vind ik het van belang dat de Europese Commissie uitleg geeft over haar overwegingen om goedkeuring te geven aan deze forse staatssteun. Daarvoor is het allereerst van belang om het volledige besluit van de Commissie af te wachten, waarin doorgaans wordt ingegaan op welke wijze de liquidatiekosten beperkt blijven tot het noodzakelijke minimum.

Wat mij betreft is voor de toekomst ook van belang dat banken meer dan nu beschikken over een substantiële laag relatief eenvoudig bail-inbaar vermogen, de zogenaamde *Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities* (MREL). Daarmee zullen banken beter in staat zijn om verliezen op te vangen, en kunnen zij zo nodig ook relatief eenvoudig worden geherkapitaliseerd. Het Europese voorstel voor een crediteurenhiërarchie waarbij lidstaten in hun nationale wetgeving een nieuwe laag dienen te creëren tussen achtergestelde schulden (junior) en de reguliere concurrente vorderingen (senior) kan hier aan bijdragen. Deze nieuwe laag «niet-preferente senior» schuld kan in resolutie onderhevig zijn aan bail-in nadat kapitaalinstrumenten zijn afgeschreven of omgezet, maar zonder dat andere senior schulden, die soms moeilijk bail-inbaar zijn, geraakt moeten worden.¹⁸ Het Maltese voorzitterschap heeft over de crediteurenhiërarchie in juni een raadsakkoord bereikt en de onderhandelingen met het Europees parlement (EP) zullen worden gestart wanneer het EP daar klaar voor is.

Vraag 11

Kunt u deze vragen één voor één en binnen een week beantwoorden, zodat de antwoorden mogelijk betrokken kunnen worden bij een debat in de laatste week voor het aanstaande zomerreces?

Antwoord 11

Ja.

¹⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 2261.