

Vergaderjaar 2018–2019

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1547

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 september 2018

Tijdens het algemeen overleg van 31 mei jl. «voltooiing Europese bankenunie» heeft het lid Omtzigt (CDA) enkele vragen gesteld over de dekking van deposito's door het depositogarantiestelsel (DGS). Ik heb toen aangegeven dat ik de gedachten van het lid Omtzigt interessant vond, hierop wilde studeren en de Kamer hierover later zou informeren.¹

Vervolgens heeft het lid Omtzigt samen met het lid Bruins (CU) op 6 juni jl. een motie ingediend over hetzelfde onderwerp.² Daarin is de regering verzocht drie thema's in kaart te brengen vooruitlopend op verdere besluitvorming rondom een Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS). Het ging in de motie om de volgende thema's:

- een gepast dekkingsniveau,
- een eigen risico en;
- de nationale opties en discreties o.a. met betrekking tot het dekkingsniveau.

Eerst ga ik in deze brief in op de doelstelling en totstandkoming van het DGS. Daarna behandel ik de thema's in relatie tot de verdere vormgeving van EDIS.

Doel en achtergrond DGS

Een DGS compenseert deposanten indien hun bank niet in staat is om haar verplichtingen na te komen. Een DGS beoogt met deze bescherming van deposanten het risico op een «bankrun» te verkleinen en daarmee de stabiliteit van het financiële stelsel te vergroten.

¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1529.

² Kamerstuk 21 501-07, nr. 1521.

In 1994 is afgesproken dat elke Europese lidstaat een DGS moet hebben en dat elk DGS minimaal 20.000 euro aan dekking moet bieden.³ Lidstaten hadden de mogelijkheid een hogere dekking voor te schrijven en veel lidstaten maakten hier ook gebruik van. De dekking mocht ook worden beperkt tot 90% van het bedrag, het een «eigen risico» voor spaarders.

Vanaf 2008 ontstond een dynamiek waarbij lidstaten, waaronder Nederland, als gevolg van de financiële crisis de dekking verhoogden, soms zelfs ongelimiteerd. Omdat dit tot een ongelijk speelveld en verplaatsing van deposito's kon leiden, werd in oktober 2008 besloten om het dekkingsniveau te harmoniseren.⁴ Hiertoe is in 2009 een richtlijn aangenomen waarmee het minimum verhoogd werd naar 50.000 euro en vervolgens eind 2010 volledig geharmoniseerd op 100.000 euro. De richtlijn schafte ook de mogelijkheid van een eigen risico voor spaarders af omdat dit het vertrouwen van depositanten zou ondermijnen.⁵

Voor Nederland was harmonisatie belangrijk vanwege de grensoverschrijdende activiteiten van banken.⁶ Dit leidde er overigens toe dat een aantal lidstaten hun dekking moesten verlagen. In 2014 is afgesproken dat alle banken door middel van bijdragen zelf een nationaal DGS opbouwen.⁷ Tot en met 2024 bouwen alle banken zo een nationaal fonds op met een omvang van in principe minstens 0,8% van de gedekte deposito's.⁸

Een gepast dekkingsniveau

Uit internationaal onderzoek in opdracht van de *Financial Stability Board* (FSB) blijkt dat een effectief DGS 90 tot 95% van de rekeningen volledig dekt.⁹ Het gaat hierbij om het aantal rekeningen waarvan het volledige bedrag is gegarandeerd door het DGS. Volgens de Europese Commissie was harmonisatie op 50.000 euro te laag om een adequate bescherming van spaarders in alle lidstaten te bewerkstelligen.¹⁰

Volgens de schattingen zou ultimo 2007 bij een dekking van 100.000 euro, 94% van de rekeningen in Nederland volledig gedekt zijn. Bij een dekking van 50.000 euro zou dat 87% zijn.¹¹ Een dekking van 100.000 euro bevindt zich voor Nederland dan ook op het internationaal aanbevolen niveau van 90 tot 95%. Volgens de schattingen zou in 2007 bij een dekking van 50.000 euro EU breed 91% gedekt zijn en bij 100.000 euro 95%. Bij de huidige beoordeling van deze cijfers dient meegenomen te worden dat inflatie en vermogensopbouw sinds 2007 tot natuurlijke depositogroei hebben geleid. Waar een grens van 50.000 euro zo'n tien jaar terug onvoldoende dekking bood, zal dit daardoor nu nog meer het geval zijn.

Een andere maatstaf is hoeveel euro's van de deposito's die voor het DGS in aanmerking komen¹² ook daadwerkelijk gedekt zijn. Het gaat hierbij om

³ Richtlijn 94/19/EG van 30 mei 1994 inzake de depositogarantiestelsels (PbEU L 135/5)

⁴ Persbericht Ecofin, oktober 2008, nr. 13784/08.

⁵ Richtlijn 2009/14/EG van 11 maart 2009 tot wijziging van Richtlijn 94/19/EG inzake de depositogarantiestelsels wat dekking en uitbetalingstermijn betreft (PbEU L 68/3)

⁶ Kamerstuk 22 112, nr. 1055.

⁷ Richtlijn 2014/49/EU van 16 april 2014 inzake de depositogarantiestelsels (PbEU L 173/149)

⁸ De richtlijn biedt ook de mogelijkheid van een opbouw van 0,5% indien sprake is van een sterk geconcentreerde bankensector. Hiervoor moet de Commissie goedkeuring geven wat tot nu toe nog niet heeft plaatsgevonden in lidstaten.

⁹ International Association of Deposit Insurers, 2013, Enhanced Guidance for Effective Deposit Insurance Systems (https://www.iadi.org/en/assets/File/Papers/Approved%20Guidance%20Papers/IADI_Coverage_Enhanced_Guidance_Paper.pdf)

¹⁰ SEC(2010) 834/2

¹¹ Kamerstuk 31 980, nr. 61.

¹² Bepaalde depositanten, in het bijzonder overheden en financiële instellingen, komen namelijk niet voor depositobescherming «in aanmerking».

het aantal euro's en niet om het aantal rekeningen dat volledig is gegarandeerd. Uit cijfers van De Nederlandsche Bank blijkt dat medio 2012 van de ongeveer 710 miljard euro aan deposito's dat voor dekking in aanmerking komt, 445 miljard euro (63% van het bedrag) daadwerkelijk gedekt was (en zich dus onder de 100.000 euro bevond). In het eerste kwartaal van 2018 was 486 miljard euro van de 853 miljard euro gedekt; oftewel 57%.

Dekkingsniveau in relatie tot EDIS

Het voorstel van de Europese Commissie voor een EDIS bevat geen voornemen tot wijziging van de geharmoniseerde dekking.¹³ Een voordeel van een lagere dekking kan zijn dat banken minder hoeven bij te dragen aan een EDIS, wat zou kunnen leiden tot minder risicodeling tussen banken. De voornoemde motie stelt dat een lager dekkingsniveau leidt tot minder deling van risico's tussen landen. Of een lager niveau van dekking daadwerkelijk leidt tot minder risico's voor de Nederlandse burger is onzeker en vooral afhankelijk van de verdeling van deposito's en gedragseffecten. Zo blijkt uit eerdere cijfers dat een lagere dekking juist een grotere invloed heeft op Nederlandse spaarders dan op de gemiddelde spaarder in de EU. Een lagere dekking van bijvoorbeeld 50.000 euro zou volgens de schattingen van invloed zijn geweest op 7% van alle Nederlandse rekeningen, en op 4% van de EU-rekeningen. Een dekking van 100.000 euro is internationaal gezien ook niet uitzonderlijk hoog.¹⁴ De huidige dekking lijkt op dit moment dan ook de meest voor de hand liggende optie.

Een eigen risico

Tot 7 oktober 2008 bedroeg de dekking in Nederland 40.000 euro, met een eigen risico van 10% over de tweede 20.000 euro. Op 7 oktober 2008 maakte de Minister van Financiën bekend de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel voor onbepaalde tijd te verhogen tot 100 000 euro, zonder een eigen risico voor spaarders.¹⁵ In 2009 is in Europa besloten tot afschaffing van de mogelijkheid om depositanten een eigen risico op te leggen. De gedachte daarachter was dat een eigen risico voor depositanten de beschermende werking van het DGS ondergraaft en daarom niet effectief zou zijn in het voorkomen van een bank run. Spaarders hebben, indien zij zijn blootgesteld aan een eigen risico, altijd een prikkel om als eerste geld weg te trekken uit een bank. Zo bleek uit onderzoek en in de praktijk (o.a. Northern Rock in 2007) dat in geval van een eigen risico alle depositanten een prikkel hebben om bij onzekerheid over de stabiliteit van hun bank, het deposito op te nemen om (deel)verliezen te voorkomen.¹⁶ Mede hierom kent wereldwijd vrijwel geen enkel land nog een eigen risico.¹⁷

¹³ Op basis van de DGS-richtlijn zal de Europese Commissie wel regelmatig en ten minste om de vijf jaar, maar niet eerder dan 3 juli 2020, toetsen of aanpassing van de dekkingslimiet noodzakelijk is. Daarbij wordt rekening gehouden met de ontwikkelingen in de bankensector, de economische en monetaire situatie in de EU en inflatie.

¹⁴ Bijvoorbeeld US\$250.000 in de VS, AU\$250.000 in Australië, CHF100.000 in Switzerland en CA\$100.000 in Canada (<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Deposit-Insurance-Database-41710>).

¹⁵ Stcrt. 2018, nr. 211 van 15 oktober 2008. Zie ook Kamerstuk 31 941, nr. 9.

¹⁶ House of Commons Treasury Committee, 2008, The run on the Rock (221–227, <https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmtreasy/56/56i.pdf>), Jean-Claude Trichet, Capital Markets and Financial Integration in Europe (https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2008/html/sp080213_2.en.html), Diane Ellis, 2016, Building Credible and Effective Deposit Insurance Systems (<https://www.fdic.gov/deposit/insurance/staff-paper-20161118.pdf>)

¹⁷ <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Deposit-Insurance-Database-41710>

Voorstanders betogen dat een eigen risico ertoe kan leiden dat deposanten kritisch kijken naar de soliditeit van hun bank. Er zijn aanwijzingen dat dit ook zonder de aanwezigheid van een eigen risico gebeurt, met name sinds de crisis. Deposanten kijken steeds meer naar factoren als reputatie, locatie, gemak, duurzaamheid, reputatie en prijs. Het objectief beoordelen van de soliditeit van een bank vergt echter ook een professionele kennis, die niet in alle gevallen van particulieren verwacht mag worden. Juist om deze reden is er prudentieel toezicht op banken. Van «grote» investeerders – met professionele (markt)kennis – mag een meer disciplinerende werking op de soliditeit van banken worden verwacht.

In het verlengde van het vorige punt wordt soms beweerd dat, zonder een eigen risico, juist risicovolle banken die een hogere rente bieden, worden beloond. Spaarders zouden volgens die theorie hun geld zorgeloos bij deze banken stallen, omdat zij verwachten dat zij geen risico lopen. Gezondere banken met een lager rentepercentage zouden dan in het nadeel kunnen zijn. Hier staan echter drie argumenten tegenover. Ten eerste werd hierboven al genoemd dat spaarders naar meer factoren kijken dan alleen de hoogte van de rente. Ten tweede hebben banken er zelf ook geen belang bij om uitsluitend op een hoge rente te concurreren, omdat dit hun marge raakt. Ten derde worden minder risicovolle banken beloond door de systematiek waarmee zij bijdragen aan het DGS. Waar vroeger bijdrages ex post (na het omvallen van een bank) werden opgehaald bij de sector, worden tegenwoordig ex ante (vooraf) bijdrages gevraagd. Daarmee is het niet meer zo dat banken die overblijven opdraaien voor de verliezen van een gefaalde bank. Deze periodieke bijdragen beogen een reflectie te vormen van de risico's van banken, doordat de bijdrages afhangen van het eigen risicoprofiel. Uit cijfers van de Europese Bankautoriteit (EBA) blijkt dat de nationale DGS-stelsels in de Eurozone op 31 december 2017 ruim 20 miljard euro aan middelen hadden opgebouwd.¹⁸ Dit bedrag wordt de komende jaren verder opgebouwd.

Vorm van eigen risico systematiek in relatie tot EDIS

Voor een eigen risico voor spaarders zie ik gelet op de bovenstaande argumenten geen ruimte. Binnen een nieuw te introduceren Europees stelsel zie ik wel mogelijkheden voor een partieel of volledig eigen risico voor *nationale depositogarantiestelsels onderling*. Nationale depositogarantiestelsels kunnen bijvoorbeeld onderling middelen uitlenen zonder in de verliezen te delen (zogenaamde gecommiteerde leningen). De verliezen op de inzet van het DGS – dat wil zeggen, het verschil tussen de bruto financiering en het bedrag dat terugvloeit na boedeluitdelingen – worden dan volledig gedragen door het betreffende nationale DGS en de banken die hier onderdeel van zijn. Ook zijn er opties denkbaar waarbij slechts een deel van de verliezen gezamenlijk wordt gedekt. Deze opties worden momenteel verkend.¹⁹ In een volledig EDIS – ook wel de derde en laatste fase – is op grond van het Commissievoorstel geen sprake meer van nationale stelsels. De eventuele rol van de nationale stelsels zal nog verder moeten worden uitgewerkt in de Europese onderhandelingen. De invalshoek van eigen risico's voor nationale stelsels neem ik mee bij de Nederlandse inzet.

¹⁸ <https://www.eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/deposit-guarantee-schemes-data>

¹⁹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9819-2018-INIT/en/pdf>

Nationale opties en discreties

Tijdelijk hogere deposito's

Er bestaat op dit moment op grond van de DGS-richtlijn ruimte om op nationaal niveau voor bepaalde gevallen een tijdelijk hogere dekking door het DGS te bieden. Het gaat bijvoorbeeld om financiële middelen die samenhangen met de aan- of verkoop van een huis. Ook kunnen tijdelijke deposito's met een sociaal doel zoals een huwelijk of pensioen gedekt worden. Hetzelfde geldt voor de uitbetaling van een verzekering. De tijdelijke dekking van dergelijke deposito's is ten minste drie maanden en ten hoogste twaalf maanden. Ook het Nederlandse DGS dekt bepaalde tijdelijk hogere deposito's. Deposito's die tijdelijk worden aangehouden in verband met de aan- of verkoop van een huis zijn tot maximaal 500.000 euro gedekt tot drie maanden na storting. Elke lidstaat vult de tijdelijk hogere dekking op dit moment anders in. Zo kennen sommige lidstaten geen maximumomvang of bieden zij een dekking voor langere duur.

Tijdelijk hogere deposito's in relatie tot EDIS

Ik zie mogelijkheden om te bezien of er in het kader van een toekomstig EDIS kan worden geschrapd in nationale opties. Tijdens het Nederlands voorzitterschap in 2016 is gekeken in hoeverre het mogelijk is om de dekking van tijdelijke hoge deposito's te beperken, eventueel tot een maximum. Meerdere lidstaten konden zich niet vinden in een maximum van 500.000 euro. Met name lidstaten waar de kosten van het levensonderhoud hoog zijn willen meer kunnen dekken. Andere lidstaten willen juist een minder hoge dekking. Het is nog de vraag wat er met deze verschillende nationale invullingen gebeurt binnen een EDIS. Eén van de opties is dat tijdelijk hoge deposito's niet gefinancierd worden door EDIS.²⁰ Ook op technisch niveau hebben meerdere lidstaten aangegeven niet in te zien hoe – zonder verdere harmonisatie – tijdelijk hogere deposito's volledig vanuit een EDIS gedekt kunnen worden. In Nederland zijn deposito's die tijdelijk worden aangehouden in verband met de aan- of verkoop van een huis tot maximaal 500 duizend euro gedekt tot drie maanden na storting. Ik ben van mening dat eventuele centrale dekking van tijdelijk hoge deposito's niet ruimer dient te zijn dan op dit moment in Nederland het geval is.

Alternatieve maatregelen

Lidstaten mogen op dit moment bepalen dat financiële middelen uit het DGS gebruikt kunnen worden voor alternatieve maatregelen. Bij alternatieve maatregelen worden financiële middelen uit het DGS gebruikt voor het veiligstellen van deposito's op een andere manier dan via uitkering aan de depositohouder. Hierbij kan worden gedacht aan de overdracht van alle deposito's en activa van één bank naar een andere bank. Een voorwaarde hiervoor is dat de kosten voor het DGS bij het uitvoeren van een alternatieve maatregel niet hoger zijn dan het verwachte verlies voor het DGS in geval van het vergoeden van de gedekte deposito's. Dit wordt wel het «*least-cost principle*» genoemd.

Alternatieve maatregelen in relatie tot EDIS

Er is een aantal denkbare voordelen van alternatieve maatregelen als het gaat om efficiëntie, mede voor de continuïteit van alle deposito's. Anderzijds zijn er ook lidstaten die kritisch zijn over het gebruik van EDIS

²⁰ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10036-2016-INIT/en/pdf>

voor alternatieve maatregelen.²¹ Zo kan indien nodig reeds het instrument van resolutie worden gebruikt. De inzet van alternatieve maatregelen in plaats van uitbetaling mag in elk geval niet leiden tot hogere verliezen voor het DGS. Het is wat mij betreft niet de bedoeling dat de inzet van toekomstige EDIS-gelden voor alternatieve maatregelen leidt tot de perceptie van een hoger niveau van bescherming voor alle deposito's. Ik neem dit punt mee in de besprekingen over EDIS.

Risicogebaseerde premies

Premies die banken aan het DGS betalen, zijn gekoppeld aan de risicograad van een bank. Dit gebeurt op dit moment op nationaal niveau, al verschilt de methodiek tussen de lidstaten.

Risicogebaseerde premies in relatie tot EDIS

Onder een toekomstig EDIS zal ook sprake zijn van risicosensitiviteit van de premies. De koppeling aan de risicograad kan op verschillende manieren worden vormgeven. Bij de technische discussies over EDIS wordt gekeken welke maatstaven kunnen worden meegewogen om de risicograad van een bank te bepalen. Hierbij is in samenwerking met de Europese Commissie onder andere gekeken naar maatstaven als de totale buffers van banken en de herwinningspercentages in de insolventieprocedures van de lidstaten.

Conclusie

Het DGS is een onmisbaar instrumentarium in het borgen van de stabiliteit van de financiële sector. Tegelijk is het goed om te beoordelen of met de vormgeving van het DGS deze doelstelling voldoende afgewogen wordt gediend. Het idee van een eigen risico voor nationale stelsels ten opzichte van een centraal stelsel vind ik interessant om nader te verkennen, met name in de voorfasen van een EDIS. Ook via nationale opties en discreties lijken er mogelijkheden om de risico's voor een EDIS te beperken. Zo ligt het voor de hand dat tijdelijke hoge deposito's niet beschermd worden als onderdeel van EDIS of verder geharmoniseerd worden. Deze thema's blijven onderdeel van de discussies in Europees verband.

Ik heb in deze brief gesproken over de vormgeving van een EDIS. Zoals ik eerder met uw Kamer heb gedeeld, stelt het kabinet voorwaarden voordat er via EDIS risico's worden gedeeld. Zo wil het kabinet dat verder wordt gewerkt aan een betere prudentiële behandeling van staatsobligaties op bankbalansen. Ook wordt wat het kabinet betreft een nieuwe balansdoorlichting (*asset quality review*) uitgewerkt.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

²¹ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9819-2018-INIT/en/pdf>