

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

1082

Vragen van het lid **Aukje de Vries** (VVD) aan de Minister van Financiën over *het proefschrift «Public funding of failing banks in the European Union» van Marije Louisse* (ingezonden 18 november 2020).

Antwoord van Minister **Hoekstra** (Financiën) (ontvangen 14 december 2020).

Vraag 1

Bent u bekend met het proefschrift «Public funding of failing banks in the European Union» van Marije Louisse?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2, 5

Bent u op de hoogte van de disharmonie tussen het staatssteunregime en het ontwikkelingskader van de Europese Commissie (EC), welke in het proefschrift aan het licht wordt gebracht? Wat vindt u ervan dat de disbalans tussen de twee kaders van de EC zorgt voor mazen in de Europese regelgeving, wat lidstaten de ruimte biedt creatief om te gaan met het verstrekken van publieke middelen aan falende banken buiten het ontwikkelingskader om? Bent u het ermee eens dat dit probleem nog altijd nijpend is, en hoe wilt u dit probleem aanpakken? 2)

Kunt u een algehele beoordeling geven van de conclusies en de aanbevelingen van het desbetreffende proefschrift?

Antwoord 2, 5

Bovengenoemde vragen zijn sterk verweven en behandel ik daarom integraal. Het lid De Vries vraagt mij een algehele beoordeling van de conclusies en de aanbevelingen van het proefschrift te geven. Het is uiteraard aan de promotiecommissie om het proefschrift te beoordelen en ik begrijp dat die

¹ Marije Louisse (2020), *Public funding of failing banks in the European Union* (proefschrift). Deventer, Wolters Kluwer; Mr., 'Marije Louisse over publieke financiering van falende banken,' 26 oktober 2020, <https://www.mronline.nl/marije-louisse-over-publieke-financiering-van-falende-banken/>; Antwoord op vragen van het lid Aukje de Vries over de berichten 'La Bce vuole dal Tesoro 700 milioni di fondi per Mps' en 'ECB tells Monte dei Paschi to boost capital for bad loan deal', 1 september 2020, Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2019-2020, nr. 3948 (<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2020Z14583&did=2020D33033>)

reeds een positief oordeel heeft geveld, waarmee ik mevrouw Louisse van harte feliciteer. Zij behandelt in het proefschrift een zeer relevant thema, dat ook al geruime tijd mijn aandacht heeft. Ik zal in deze beantwoording een bescheiden poging doen om ook van mijn kant een appreciatie van het proefschrift te geven.

Het proefschrift van Louisse behandelt het crisisraamwerk voor banken, en dan met name de samenloop met de regels voor het verlenen van staatssteun aan banken. Het crisisraamwerk – dat naast het resolutieraamwerk (BRRD en SRM-verordening) ook de richtlijn voor depositogarantiestelsels omvat (DGSD)² – dient ertoe om het falen van banken ordentelijk op te kunnen vangen.

Zoals het proefschrift laat zien, kent het crisisraamwerk op punten lacunes en kunnen voorschriften verder worden aangescherpt. Zoals ik eerder met uw Kamer heb gewisseld ben ik – net als Louisse – van mening dat er mogelijkheden zijn om de slagvaardigheid en efficiëntie van het crisisraamwerk te versterken. Tevens deel ik de mening van Louisse dat bepaalde instrumenten binnen en buiten het crisisraamwerk nadere uitwerking behoeven. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de mogelijkheden voor toezichthouders om vroegtijdig en nog voor bankfalen in te grijpen bij banken. Over deze thema's is het afgelopen jaar in de Raad gesproken door de hoogambtelijke werkgroep (HLWG), die spreekt over het versterken van de bankenunie. In december is de Ecofin-raad over de voortgang van deze werkgroep geïnformeerd.³

Deze gesprekken in de HLWG zijn mede ingegeven door de praktijk. De doelstelling van het raamwerk is om falende banken via faillissement, of bij grotere banken via resolutie, zonder de inzet van publieke middelen, ordentelijk af te wikkelen. Het resolutieraamwerk kent sterke waarborgen om het gebruik van publieke middelen zoveel mogelijk te voorkomen. Sinds de start van de BRRD in 2016 is het resolutieraamwerk (dat onderdeel is van het bredere crisisraamwerk) nog maar beperkt gebruikt. In veel gevallen is voor een «gewoon» faillissement gekozen.⁴ Daarbij is in een aantal gevallen toch staatssteun verleend, terwijl het crisisraamwerk dit in het algemeen beoogt te voorkomen.

De grondslagen voor deze staatssteun liggen in het Verdrag over de werking van de Europese Unie (TFEU), waarin afspraken zijn gemaakt over de werking van de interne markt. Voor banken heeft de Europese Commissie de verdragsbepalingen nader uitgewerkt in een aantal Mededelingen over het verlenen van staatssteun aan banken. De Commissie heeft daarin uitgangspunten en voorwaarden opgenomen. Daarin is vastgelegd onder welke voorwaarden overheden steun aan banken kunnen verlenen.

In haar proefschrift identificeert Louisse een aantal verschillen tussen de voorwaarden voor staatssteun aan banken en het crisisraamwerk. Zij concludeert bovendien dat het staatssteunraamwerk beter zou kunnen aansluiten bij het resolutieraamwerk. Ik deel die conclusies. Zo zou de SRB voor meer banken moeten kiezen om deze in resolutie te plaatsen. Vooral nog zijn banken echter vooral via een nationale faillissementsprocedure buiten resolutie geliquideerd. En daarbij speelt de SRB vervolgens geen rol. Hiertoe zouden zowel de resolutieregels als de staatssteunregels verduidelijkt kunnen worden. In oktober jongstleden heeft Nederland samen met Frankrijk en Finland in het kader van bovengenoemde ambtelijke werkgroep een non-paper ingediend in de Raad, waarin ervoor wordt gepleit om de staatssteunregels meer in lijn te brengen met het resolutieraamwerk (BRRD). De Commissie zou bijvoorbeeld moeten bezien hoe de regels voor lastendeeling binnen het staatssteunkader beter kunnen aansluiten bij de strengere regels die gelden in resolutie. Ook zou de Commissie de voorwaarden voor het bepalen van de omvang van de steun verder kunnen aanscherpen. Daarmee zou het gebruik van het resolutieraamwerk kunnen toenemen. Ik

² Overige bevoegdheden ter crisisbeheersing zijn bijvoorbeeld vastgelegd in de richtlijn kapitaalvereisten (CRD). Daarbij valt te denken aan vroegtijdige interventie maatregelen, waaronder het vervangen van een management bij een bank. Deze interventie maatregelen kunnen worden ingezet om een verslechterende positie van een bank vroegtijdig aan te pakken.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/20/geannoteerde-agenda-eurogroep-en-ecofinraad-30-november-en-1-december-2020>

⁴ <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/notifications-on-resolution-cases-and-use-of-dgs-funds>

ben minder overtuigd van de wenselijkheid van voorstellen van Louisse om bijvoorbeeld de SRB een grote rol te geven bij het afwikkelen van banken in (nationaal) faillissement of om naast het resolutie-raamwerk een geharmoniseerd insolventiemechanisme voor banken in het leven te roepen. Ik vind het wenselijker om het bestaande kader zoveel als mogelijk te versterken. De Europese Commissie erkent ook dat het crisisraamwerk onvolkomenheden heeft en geeft aan dat het kader momenteel prikkels lijkt te bevatten voor het gebruik van «resolutie-achtige» instrumenten buiten resolutie, bijvoorbeeld via staatssteun of het gebruik van het depositogarantiestelsel. De Commissie is voornemens om komend jaar het crisisraamwerk te evalueren.⁵ De Eurogroep heeft recent in haar akkoord over het vervroegd invoeren van de gemeenschappelijke achtervang de Commissie uitgenodigd om, als onderdeel van de bredere herziening van het crisisraamwerk, ook de staatssteunregels te herzien. De Commissie zal hiertoe in 2021 een voorstel doen, en het crisisraamwerk en de staatssteunregels uiterlijk in 2023 herzien.⁶ Nederland heeft er op aangedrongen dat de Commissie gelijktijdig met het voorstel voor de herziening van het crisisraamwerk ook dient te rapporteren over de voorgenomen stappen ten aanzien van staatssteunregels. Op die wijze kunnen beide analyses in samenhang worden beoordeeld. Hierover heb ik u in het verslag van de Eurogroep uitgebreid geïnformeerd.⁷ In haar proefschrift stelt Louisse ook dat lastendeling niet onder alle omstandigheden zou moeten plaatsvinden. Ik ben van mening dat overheidssteun aan banken zo min mogelijk en alleen onder strengere voorwaarden aan de orde zou moeten zijn. De Europese Commissie heeft reeds mogelijkheden geschapen om bij kapitaalsstaatsteun af te zien van lastendeling, bijvoorbeeld als dat negatieve gevolgen zou hebben voor de financiële stabiliteit. In haar tijdelijke Covid-19 staatssteunkader van afgelopen maart heeft de Commissie vervolgens aangegeven, dat voor steun die gebruikt wordt om problemen als gevolg van Covid-19 aan te pakken, een uitzondering kan worden gemaakt op het vereiste van lastendeling door aandeelhouders en junior schuldeisers.⁸ Ik ben van mening dat terughoudend gebruik moet worden gemaakt van een dergelijke uitzondering. Louisse doet in haar proefschrift ook enkele meer verstrekkende aanbevelingen. Sommige van deze aanbevelingen zien op het verder delen van risico's op Europees niveau, bijvoorbeeld door de besluitvorming over de inzet van publieke middelen bij bankfalen meer op Europees niveau te beleggen. Het crisisraamwerk voor banken kent naar mijn mening reeds voldoende mogelijkheden om met Europese middelen (tijdelijk) bij te springen in geval van bankfalen. Zo vullen banken een resolutiefonds (SRF) dat resolutie ordentelijk kan laten verlopen. Om het resolutieraamwerk te versterken is door de Eurogroep op 30 november het besluit genomen om de gemeenschappelijke achtervang voor het SRF begin 2022 in te voeren. In het verslag van de Eurogroep van 30 november heb ik uw Kamer uitgebreid over dit akkoord geïnformeerd. Ook kan het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) in uiterste gevallen reeds leningen verstrekken aan lidstaten om banken te herkapitaliseren.⁹ Louisse stelt ook dat er noodzaak is om het verschaffen van liquiditeit voor banken in resolutie centraler te regelen. Over de Nederlandse positie ten aanzien van dit vraagstuk is uw Kamer in het verslag van de Ecofin en Eurogroep van 3 en 4 november uitgebreid geïnformeerd.¹⁰ Wat Nederland betreft moet eerst kritisch naar het resolutieraamwerk worden gekeken om te bezien hoe de kans op een tekort aan liquiditeit bij een bank na resolutie zo klein mogelijk kan worden gemaakt. Mocht uit een dergelijke beoordeling

⁵ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12732-Banking-Union-Review-of-the-bank-crisis-management-and-deposit-insurance-framework-BRRD-review>

⁶ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/30/statement-of-the-eurogroup-in-inclusive-format-on-the-esm-reform-and-the-early-introduction-of-the-backstop-to-the-single-resolution-fund/#>

⁷ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/07/aanbiedingsbrief-verslag-eurogroep-en-ecofinraad-30-november-en-1-december-2020>

⁸ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/TF_consolidated_version_amended_3_april_8_may_29_june_and_13_oct_2020_nl.pdf

⁹ https://www.esm.europa.eu/assistance/lending-toolkit#lending_toolkit

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/18/verslag-eurogroep-en-ecofinraad-3-en-4-november-2020>

komen dat het onontbeerlijk is de omvang van het SRF te vergroten dan staat Nederland open voor een verkenning daarvan, om zo een extra financiële buffer voor het verstrekken van liquiditeit te creëren. Dit is voor het kabinet niettemin nadrukkelijk een terugvaloptie; voordat hierover gesproken kan worden dient eerst te zijn aangetoond dat alle andere mogelijke routes zijn uitgeput om banken van voldoende liquiditeit in resolutie te voorzien. De verwachting is dat de Eurogroep in het voorjaar van 2021 deze discussie weer zal hernemen.

Vraag 3

Kunt u reageren op het feit dat de Single Resolution Board heeft besloten de Italiaanse bank Monte di Passchi niet in afwikkeling te plaatsen, terwijl de staatssteunautoriteit het verlenen van staatssteun vervolgens wel heeft goedgekeurd? Deelt u de mening dat de twee in de vorige vraag genoemde functies van de EC beter op elkaar moeten worden afgestemd, zodat in de toekomst soortgelijke casus zich niet meer voordoen?

Antwoord 3

Een bank kan pas in resolutie worden gebracht wanneer door een toezichthouder is vastgesteld dat een bank faalt of mogelijk faalt, bijvoorbeeld wanneer deze niet meer aan de kapitaaleisen voldoet. De resolutieautoriteit (voor grote bancaire instellingen is dat de SRB) kan vervolgens besluiten om tot resolutie over te gaan wanneer dat in het publiek belang is. De beoordeling of dit in het publiek belang is wordt onder andere gebaseerd op de vraag of kritieke functies van de bank overeind dienen te worden gehouden. Een besluit om tot resolutie over te gaan en de beslissing welke instrumenten worden ingezet, behoeft instemming van Europese Commissie.

Zoals eerder door mij en mijn voorganger met de Kamer is gewisseld, verkeert de Italiaanse bank Monte Dei Paschi (MPS) al langer in problemen.¹¹ In 2017 heeft de bank kapitaalsteun gehad, waarbij de Commissie heeft geoordeeld dat die op grond van het staatssteunraamwerk was toegestaan. Ook kijkt de Commissie daarbij of de steun te verenigen is met het resolutieraamwerk voor banken (BRRD). De BRRD schrijft voor dat de vorm van steun die aan MPS was verleend (zogenoemde preventieve herkapitalisatie) alleen kan worden verleend aan banken die solvabel zijn. Hierop toetst de toezichthouder. De toezichthouder heeft bij MPS geconcludeerd dat aan deze voorwaarden werd voldaan. Daarom is de bank ook niet verklaard te falen of mogelijk te falen, en is de bank niet in resolutie gegaan.

Als voorwaarde voor de steun diende Italië bij de Europese Commissie een herstructureringsplan in te dienen voor MPS. Ook schrijft de Europese Commissie voor dat aandeelhouders en risicodragende investeerders bij kapitaalsteun in principe een financiële bijdrage moeten leveren om de bank weer gezond te maken (via een bail-in die minimaal tot junior schuldeisers gaat). Beide is ook bij MPS gebeurd.

De casus van MPS illustreert naar mijn mening de samenloop van verschillende actoren en bevoegdheden bij het verlenen van staatssteun. In dergelijke situaties spelen de Europese Commissie, de toezichthouder en de nationale overheid een rol. Ik ben van mening dat de Commissie in de herziening van het crisisraamwerk en staatssteunraamwerk goed dient te kijken naar de verantwoordelijkheden van verschillende actoren bij de omgang met falende banken. Ook is Nederland, zoals ik hierboven noemde, er voorstander van dat de staatssteunregels meer in lijn worden gebracht met de regels in resolutie. Dat kan eraan bijdragen dat meer banken in resolutie worden geplaatst, en publieke middelen beter worden beschermd.

¹¹ Zie bijvoorbeeld: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/01/beantwoording-kamervragen-over-de-italiaans-bank-monte-dei-paschi-di-siena-en-de-italiaanse-bancaire-sector>

Vraag 4

Welke concrete acties onderneemt u momenteel en bent u voornemens nog te nemen om u sterk te maken voor een «weerbare, transparante en gezonde Europese bankensector», zoals door u toegezegd in uw antwoorden op eerdere Kamervragen van het lid Aukje de Vries?¹²

Antwoord 4

Recent is uw Kamer uitgebreid geïnformeerd over de stand van zaken van risicoreductie in de Europese bankensector.¹³ Daarin heb ik op verschillende dossiers ook toegelicht hoe ik risico's in de Europese bankensector verder wil terugdringen.

Op twee terreinen zijn de afgelopen weken concrete stappen gezet dankzij de inzet van Nederland. Tijdens de onderhandelingen over het vervroegd invoeren van de gemeenschappelijke achtervang heeft Nederland er onder andere op ingezet dat in de Europese Unie de komende jaren ook enkele generieke maatregelen worden genomen om de Europese bankensector te versterken. Zoals hierboven reeds werd genoemd zullen er stappen worden gezet om het staatssteunkader verder aan te scherpen.

Ook heeft Nederland erop ingezet om de transparantie omtrent stresstesten te versterken. Stresstesten helpen toezichthouders om kwetsbaarheden bij banken te identificeren. Transparantie over de uitkomsten van stresstesten, en eventuele acties die daarop volgen, dragen bij aan het vertrouwen in de bankensector. Sinds het rapport van de Rekenkamer over de Europese stresstesten werkt de Europese bankenautoriteit aan het verscherpen van stresstesten. De Eurogroep moedigt de EBA aan om met name meer grote banken mee te nemen in de stresstesten (meer banken die onder de SRB vallen). De EBA heeft reeds aangegeven transparantie over stresstesten te vergroten. EBA zal over voorgenomen stappen halverwege 2021 aan de Raad rapporteren.

Vraag 6

Op welke punten moet volgens u het Europese staatssteunregime en afwikkelingskader worden herzien? Wie is in dit proces van herziening betrokken en welke rol hebben nationale overheden hierin? Bent u van plan de conclusies en de aanbevelingen van dit proefschrift mee te nemen in de voorbereidingen voor het herzien van het Europese staatssteunregime en afwikkelingskader? Zo ja, welke? Zo nee, wat zijn hierin uw afwegingen?

Antwoord 6

Zoals gezegd zal de Europese Commissie het crisisraamwerk het komend jaar evalueren en met een gerichte herziening komen, waar op verzoek van de Eurogroep ook het staatssteunkader in wordt meegenomen. Binnenkort zal de Europese Commissie de evaluatie voor het crisisraamwerk openen. Mijn reactie op deze evaluatie zal ik ook aan uw Kamer sturen. Gelijktijdig lopen er al langere tijd op technische niveau besprekingen met lidstaten in de HLWG. Deze besprekingen zullen komende maanden door blijven lopen. Zowel in de evaluatie als in deze technische besprekingen zet Nederland zich langs bovengenoemde lijnen in om het crisisraamwerk voor banken te versterken. De besluitvorming over de herziening van het crisisraamwerk is uiteindelijk aan de lidstaten en het Europees parlement op basis van een voorstel van de Europese Commissie. Eind 2021 wordt een gerichte herziening door de Europese Commissie verwacht op basis van besprekingen met lidstaten en de voornoemde evaluatie. De herziening van het staatssteunraamwerk, dat als gezegd is uitgewerkt in Mededelingen, is aan de Europese Commissie zelf, op grond van bestaande wetgeving.

¹² Antwoord op vragen van het lid Aukje de Vries over de berichten «La Bce vuole dal Tesoro 700 milioni di fondi per Mps» en «ECB tells Monte dei Paschi to boost capital for bad loan deal», 1 september 2020, 2020D33033 (<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/kamervragen/detail?id=2020Z14583&did=2020D33033>)

¹³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/11/20/aanbiedingsbrief-risicoreductie-bankensector>