

22 112 **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

Nr. 3749 **Verslag van een schriftelijk overleg**

Vastgesteld 1 september 2023

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de minister van Financiën over de brief van 26 mei 2023 over het Fiche: Verordening en richtlijnen wijziging Europees crisisraamwerk voor banken (CMDI review) (Kamerstuk 22 112, nr. 3691).

De vragen en opmerkingen zijn op 14 juni 2023 aan de minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 30 augustus 2023 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tielen

De griffier van de commissie,
Schukking

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de bewindspersoon

Ik heb met belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van VVD, D66, CDA en SP inzake het op 26 mei 2023 toegezonden BNC-fiche inzake de Verordening en richtlijnen wijziging Europees crisisraamwerk voor banken (CMDI review) (Kamerstuk 22 112, nr. 3691). Bij de beantwoording is de volgorde van het schriftelijk overleg aangehouden.

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de voorstellen om het Europese crisisraamwerk voor banken te herzien. Deze leden steunen het doel van de herziening van het CMDI-raamwerk om de toepasbaarheid en effectiviteit van het raamwerk te vergroten met als doel om de gevolgen van een falende bank voor de economie, de financiële stabiliteit en de belastingbetaler te beperken. Deze leden delen ook de aanvullende overkoepelende belangen die het kabinet benoemt, waaronder het bevorderen van een gelijk speelveld, het belang van effectieve marktdiscipline en beheersbare lasten voor de sector. Ook hechten de leden van de VVD-fractie belang aan strikte voorwaarden voor staatssteun en steunen deze leden het kabinet bij de inzet om de herziening van het CMDI-raamwerk gepaard te laten gaan met een herziening van het staatssteunkader. Wel maken de leden van de VVD-fractie zich zorgen over de mogelijke substantieel hogere kosten voor het depositogarantiestelsel (DGS) als gevolg van de aanpassingen in de crediteurenhiërarchie. Deze leden vragen daarom om verduidelijking wat de mogelijke extra kosten en risico's zijn voor het depositogarantiefonds (DGF) en de afwenteling van deze kosten op andere lidstaten.

De Commissievoorstellen bevatten wijzigingen in de verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (SRMR)¹, de richtlijn herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen (BRRD)² en de richtlijn depositogarantiestelsel (DGSD)³ om de inzet van DGS-middelen voor andere doelen dan uitbetaling aan gedekte deposanten makkelijker te maken in resolutie en in faillissement. Het impact assessment van de Commissie geeft aan dat de voorstellen kunnen leiden tot toenemend gebruik van middelen uit het DGF en het gemeenschappelijk resolutiefonds (*Single Resolution Fund*, SRF), waardoor er mogelijk vaker bijdrages vanuit de bankensector nodig zijn om deze fondsen weer aan te vullen. In Nederland zou dit echter alleen in uitzonderlijke gevallen tot extra kosten voor het DGS leiden, omdat de inschatting blijft dat het DGS de kosten van haar interventie kan uitwinnen in faillissement. Daardoor zou ook bij een afwikkeling van een bankfalen met resolutie-instrumenten en een bijdrage van het DGS de kans op een verlies voor het DGS zeer klein zijn. Alle crediteuren, dus ook het DGS, mogen immers in resolutie niet slechter af zijn dan in faillissement (*No Creditor Worse Off*, NCWO-principe).

Alle in Nederland gevestigde banken dragen bij aan het Nederlandse DGF. Dit geldt voor zowel banken met faillissement als resolutie- als afwikkelstrategie. Momenteel bestaat er geen gemeenschappelijk Europees depositogarantiefonds (EDIS). Er vindt dus geen afwenteling van deze kosten op andere lidstaten plaats.

Het SRF is wel een gemeenschappelijk Europees fonds. Dit fonds kan onder bepaalde voorwaarden worden aangewend voor banken die in resolutie gaan. Daarvoor is onder andere een minimale bail-in

¹ Verordening N. 806/2014

² Richtlijn 2014/59/EU

³ Richtlijn 2014/49/EU

van 8% vereist. Het SRF mag dan maximaal 5% van de bankbalans bijdragen. Het fonds wordt sinds 2016 gevuld door bijdragen van banken en beleggingsondernemingen uit de Eurozone. Het SRF is tot vandaag de dag nog niet gebruikt. Wanneer het fonds door de SRB of een nationale resolutieautoriteit uit een lidstaat wordt gebruikt, moet het weer worden aangevuld. Alle Europese banken moeten dan bijdragen om het SRF aan te vullen.

De mate waarin het DGS en het SRF ingezet kunnen worden zal onder meer afhangen van de vormgeving van de algemeenbelangtoets (ABT), de laagstekostentest (*least cost test*, LCT) en de crediteurenhiërarchie. Het kabinet zal, zoals benoemd in het fiche, de Commissie vragen om te verduidelijken wat deze voorstellen betekenen voor de kosten voor de sector. Het is van belang om een balans te bereiken waarbij er voldoende financiering beschikbaar is om banken ordentelijk af te wikkelen, terwijl de kosten niet disproportioneel worden.

Omdat de leden van de D66-fractie het dak graag repareren als de zon schijnt, hebben deze leden met interesse kennisgenomen van het Fiche over de verschillende richtlijnen in het kader van de CMDI-review en daar nog enkele vragen en opmerkingen bij richting het kabinet.

Het kabinet schrijft dat de Europese bankenunie in 2014 werd opgericht en met deze wijzigingen wordt herzien. Omdat de leden van de D66-fractie begrijpen dat de richtlijnen iedere drie jaar worden geëvalueerd, vragen deze leden naar de aandacht voor de samenhang tussen de richtlijnen in deze evaluatie en specifiek de aandacht voor de effecten in Nederland.

Over de algemeenbelangtoets (ABT) lezen de leden van de D66-fractie dat deze vergelijkt in hoeverre de resolutiedoelen kunnen worden behaald in respectievelijk faillissement en resolutie en daarbij behorende kosten in ogenschouw neemt. Daarover vragen deze leden hoe wordt verzekerd dat de beoordeling in deze toets op een gelijke manier gebeurt in alle lidstaten. Voorts vragen deze leden hoe de effecten van resolutie van een bank die in andere lidstaten zouden optreden worden meegewogen.

Wat betreft de aanpassing van de ABT zet het kabinet in op een invulling die bijdraagt aan een uniformere toepassing van het crisisraamwerk in alle bankenunielidstaten. Dit kan worden bereikt door de invulling van de ABT verder uit te werken en expliciet vast te leggen in de Europese richtlijn. Hiermee wordt de ABT inhoudelijk verder geharmoniseerd waardoor er minder ruimte is voor verschillende interpretaties door resolutieautoriteiten. Daarnaast is hier een rol voor de gemeenschappelijke resolutieautoriteit (*Single Resolution Board*, SRB) om de consistente toepassing van de ABT te waarborgen. Mogelijk kunnen verdere stappen op informatie-uitwisseling tussen resolutieautoriteiten en eisen op het gebied van openbaarmaking van uitkomsten van de ABT ook bijdragen aan een consistentere toepassing van de ABT.

Omdat resolutie voor meer banken een voorkeursstrategie wordt bij afwikkeling, vragen deze leden naar de diversiteit van het bankenlandschap in verschillende lidstaten. Deze leden zien dat verschillende lidstaten, zoals Nederland, een beperkt aantal grote banken heeft, terwijl andere lidstaten een groter aantal kleinere banken heeft. In hoeverre verschilt de afwikkelstrategie hierdoor tussen lidstaten en welke gevolgen heeft dit voor bijvoorbeeld de afdrachten aan het depositogarantiestelsel?

De DGSD (zoals geïmplementeerd in de Wet op het financieel toezicht) schrijft voor dat iedere lidstaat onder het nationale DGS een fonds opbouwt van minimaal 0,8% van de totale door het DGS gedekte deposito's. De lidstaten hebben tot 3 juli 2024 om de doelomvang op nationaal niveau te realiseren. Alle vergunninghoudende banken van de betreffende lidstaat dragen bij aan het DGS, waarbij de bijdrage gebaseerd is op de hoeveelheid gedekte deposito's die bij hen worden aangehouden en hun risicoprofiel.

De verplichting die banken op grond van deze richtlijn hebben om bij te dragen aan het DGS staat los van de afwikkelstrategie en de verhouding van de keuze voor afwikkelstrategieën in verschillende lidstaten. Voor iedere bank wordt op basis van Europees geharmoniseerde criteria een afwikkelstrategie opgesteld, waarbij wordt gekeken of een bank in resolutie wordt genomen of onder het nationale faillissementsrecht wordt afgewikkeld door de curator.

In ieder geval moet resolutie de gekozen afwikkelstrategie zijn als publieke middelen worden ingezet, zo lezen de leden van de D66-fractie. Deze leden vragen het kabinet om op te sommen wanneer dat het geval is en of resolutie ook het afwikkelmechanisme moet zijn als consumenten moeten meebetalen aan de afwikkeling van een andere bank, omdat zij meebetalen aan het depositogarantiestelsel. Ook begrijpen de leden van de D66-fractie de wijzigingen in de BRRD en DGSD om de inzet van DGF-middelen voor andere doelen dan uitbetaling aan gedekte deposanten makkelijker te maken in resolutie en in faillissement. Deze leden vragen daarbij hoe wordt voorkomen dat gewone consumenten en kleine spaarders via het depositogarantiestelsel moeten meebetalen aan de uitbetaling aan andere gedekte deposanten, zoals spaarders met meer dan 100.000,- euro op hun rekening.

De voorstellen van de Commissie bevatten wijzigingen die erop zien dat resolutie de afwikkelstrategie wordt, tenzij de resolutiedoelen beter kunnen worden behaald in regulier faillissement. De resolutiedoelen zijn: (i) het voortzetten van kritieke functies; (ii) het beperken van de negatieve impact van bankfalen op de financiële stabiliteit en de reële economie; (iii) het beschermen van publieke middelen en (iv) het beschermen van deposito's. Wanneer de verwachting is dat publieke middelen moeten worden ingezet in faillissement, worden de resolutiedoelen niet beter behaald dan in resolutie.

Voor het DGF geldt dat deze wordt gevuld door de banken zelf. Consumenten dragen niet (direct) bij aan het DGF. Banken berekenen kostenposten uiteraard wel door in prijzen aan klanten. Het is daarom een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet om beter inzicht te krijgen in de kosten voor de sector en erop toe te zien dat de kosten niet disproportioneel worden voor banken, en dat zich dit ook niet door vertaalt in sterk gestegen prijzen van hun diensten.

In het crisisraamwerk wordt geborgd dat de totale kosten voor het depositogarantiestelsel bij inzet in resolutie nooit hoger kunnen zijn dan de kosten in geval van een uitkering aan gedekte deposito's bij een regulier faillissement (NCWO-principe). De kosten voor het DGF in het geval van resolutie ten opzichte van faillissement worden vergeleken in de LCT. Daarmee wordt voorkomen dat de kosten voor het DGF disproportioneel uitvallen door de keuze voor een bepaalde ingreep.

Om de verschillen tussen lidstaten in de mogelijkheden voor inzet van het DGF bij de afwikkeling van een bank te verminderen wordt de LCT verder geharmoniseerd in de DGSD. Daarbij wordt gespecificeerd welke kostenposten er mogen worden betrokken in de LCT en dat er naar de netto kosten (kosten van de DGS-uitkering minus het bedrag dat wordt gerecupereerd uit de failliete boedel) moet worden gekeken. De Europese bankenautoriteit (EBA) zal worden gevraagd verdere uitwerking te geven aan de invulling van de LCT.

De leden van de D66-fractie steunen de voorstellen om het gebruik van publieke middelen buiten resolutie verder in te perken, maar vragen naar de vormgeving van de preventieve herkapitalisatie. In de eerste plaats vragen deze leden hoe ervoor wordt gezorgd dat er snel genoeg duidelijkheid komt over een eventuele preventieve herkapitalisatie. Ten tweede vragen deze leden of een preventieve herkapitalisatie niet met publieke middelen wordt vormgegeven en niet met het depositogarantiestelsel en of een preventieve herkapitalisatie wordt terugbetaald als dit ertoe leidt dat een bank gezond

verder kan gaan. Zo nee, hoe wordt voorkomen dat dit instrument een aantrekkelijke optie is voor banken, in lijn met de “too big to fail”-problematiek.

Onder een preventieve herkapitalisatie wordt verstaan een kapitaalinjectie door de staat ter versterking van het eigen vermogen van een solvabele bank wanneer deze noodzakelijk is om een ernstige verstoring van de economie van een lidstaat op te heffen en de financiële stabiliteit te waarborgen. Het voorstel stelt dat preventieve herkapitalisatie alleen in uitzonderlijke situaties beschikbaar kan zijn voor instellingen die in de kern gezond zijn en waarbij de herkapitalisatie van tijdelijke aard dient te zijn. De herkapitalisatie in de vorm van kernkapitaal dient te worden vermeden en er moet sprake zijn van een duidelijke exitstrategie.

Preventieve herkapitalisatie kan zowel direct vanuit de overheid als met middelen van het DGS worden ingevuld, waarbij het laatste op basis van de resolutiedoelstellingen de voorkeur heeft, omdat dit fonds dat door de sector zelf gevuld wordt. Inzet van het DGF voor preventieve herkapitalisatie is echter wel onderhevig aan de LCT, die stelt dat de totale kosten van het inzetten van DGF-middelen voor preventieve herkapitalisatie nooit hoger mogen zijn dan een reguliere uitbetaling aan gedekte deposito's.

Om te voorkomen dat preventieve herkapitalisatie een aantrekkelijke optie wordt en daarmee belastingbetalers te beschermen, worden in artikel 32(4) BRRD een aantal condities opgenomen. Als eerste is er de ‘geen-voordeelvoorwaarde’ (*no-advantage condition*). Deze voorwaarde stelt dat preventieve herkapitalisatie dient te gebeuren onder reguliere prijzen en voorwaarden om zo te borgen dat de ontvangende instelling geen voordeel behaalt. Verder is als conditie opgenomen dat preventieve maatregelen enkel dienen te worden gebruikt om de solvabiliteit van banken te bewaken indien dit nodig blijkt uit een stresstest, en dient een preventieve herkapitalisatie nooit te worden ingezet voor het opvangen van bestaande of verwachte verliezen.

Tot slot, aansluitend op de herziening van het CMDI-raamwerk volgt ook nog een herziening van het staatssteunkader voor banken. Dit is voor het kabinet van belang om consistentie tussen de raamwerken te waarborgen.

Gelet op de internationale context waarin veel banken opereren, vragen de leden van de D66-fractie naar de relatie tussen de CMDI-review en de Basel-richtlijnen. Gelden in andere landen die zich hebben geconformeerd aan de Basel-richtlijnen, zoals de Verenigde Staten, vergelijkbare maatregelen om te voorkomen dat een faillissement van banken tot maatschappelijke problemen leidt en zo nee, ziet het kabinet dat als iets wenselijks?

Veel landen hebben regelgeving voor de afwikkeling van banken in de problemen. Daarbij komen de basisprincipes die ten grondslag liggen aan deze raamwerken vaak grotendeels overeen, bijvoorbeeld het bewaken van de financiële stabiliteit en het beschermen van publieke middelen en van (bepaalde) depositohouders. Ook de instrumenten zijn vaak vergelijkbaar, zo kennen veel raamwerken de mogelijkheid om ‘bail-in’ toe te passen, het (moeten) aanmerken van buffers daartoe (*total loss absorption capacity*, TLAC of *minimum requirement for own funds and eligible liabilities*, MREL), of een overdracht van activa en passiva bij falen te faciliteren. Binnen internationale gremia zoals de *Financial Stability Board* (FSB) wordt ook gewerkt aan internationale standaarden voor resolutieregimes en methodologieën hoe deze toe te passen.⁴ Deze standaarden zijn ook gebruikt als blauwdruk voor het Europese regime voor bankafwikkeling, zowel in het verleden als ook bij deze nieuwe voorstellen.

⁴ Crisis Management and Resolution - Financial Stability Board (fsb.org)

Toch zijn er ook vaak verschillen, bijvoorbeeld in hoe faillissement juridisch wordt afgehandeld, waar de verantwoordelijkheden liggen in het afwikkelingsproces en hoe afwikkeling wordt gefinancierd. Op lange termijn kan het wenselijk zijn dat er nog verdere convergentie plaatsvindt in de manier hoe met falende banken om te gaan. Voor nu is het echter vooral belangrijk dat we in de EU een stap zetten richting verdere harmonisatie en uniforme toepassing, en dat is precies wat met de herziening van het crisisraamwerk wordt beoogt.

De Europese Commissie geeft aan dat de mate waarin de resolutiescope wordt uitgebreid additionele kosten meebrengt voor resolutieautoriteiten en banken en dat toenemend gebruik van het depositogarantiestelsel ertoe kan leiden dat er vaker bijdrages vanuit de bankensector nodig zijn om deze fondsen weer aan te vullen. Omdat de leden van de D66-fractie verwachten dat die bijdrages van de bankensector betaald zullen moeten worden door de klanten van banken, vragen deze leden of de bijdrage aan de fondsen afhankelijk is van de lidstaat van waarvoor de fondsen worden ingezet. Hangt de bijdrage enkel af van de omvang van de bank of zijn er ook andere factoren die meewegen en die een prikkelende werking hebben om de risico's van banken te beperken?

De DGSD schrijft voor dat de doelomvang van nationale DGF's 0.8% bedraagt van het totaalbedrag aan gedekte deposito's aangehouden bij vergunninghoudende banken en beleggingsondernemingen in de betreffende lidstaat. De doelomvang blijft onder het voorstel voor de herziening hetzelfde. Onder een aantal voorwaarden hebben lidstaten de mogelijkheid om de doelomvang te verlagen naar 0.5%.⁵ Lidstaten hebben daarnaast altijd de vrijheid om een hogere doelomvang dan de wettelijke eis van 0.8% vast te stellen. Zoals hiervoor ook aangegeven, wordt de premie die een bank dient te betalen aan het nationale depositogarantiefonds bepaald door enerzijds de omvang van hun gedekte deposito's en anderzijds hun risicoprofiel. Bij de risicoweging wordt gekeken naar een aantal indicatoren zoals onder andere de kapitalisatie, activakwaliteit, het bedrijfsmodel en activabeklemming van de betreffende bank. Naast het nationale DGF bestaat er ook een Europees fonds, SRF. De doelomvang van het SRF is 1% van het totaal aan uitstaande gedekte deposito's in de Eurozone. De bijdrage aan het SRF hangt net als het DGF af van de omvang van gedekte deposito's en risico-gebaseerde indicatoren. Banken en beleggingsondernemingen die onder de reikwijdte van het gemeenschappelijk resolutie mechanisme (*Single Resolution Mechanism*, SRM) vallen dragen bij aan het SRF.

Dat de totstandkoming van het Europese resolutiefonds de kans dat Nederlandse belastingbetalers moeten bijdragen aan het redden van een Nederlandse bank heeft verkleind zien de leden van de D66-fractie als een positieve ontwikkeling. Wel vragen deze leden of ook de kans dat klanten van Nederlandse banken moeten bijdragen aan het redden van een (andere) bank zijn verkleind.

Voor het DGF geldt dat deze wordt gevuld door de banken zelf. Consumenten dragen niet (direct) bij aan het DGF. Banken berekenen kostenposten uiteraard wel door in prijzen aan klanten. Het is daarom een belangrijk aandachtspunt voor het kabinet om beter inzicht te krijgen in de kosten voor de sector en erop toe te zien dat de kosten niet disproportioneel worden voor banken.

Voorts vragen deze leden naar de weerbaarheid en veiligheid van de buffers bij banken als er gevolgen van klimaatverandering optreden. Deze leden kennen de rapportage van De Nederlandsche Bank (DNB) over verzekeraars en klimaatschade en vragen naar de risico's van klimaatverandering voor de financiële weerbaarheid van financiële instellingen in het algemeen en banken in het bijzonder. Zijn er na de aanbeveling van DNB om meer te doen met de risico's die klimaatverandering met zich meebrengt voldoende passende maatregelen genomen door Nederlandse banken?

⁵ Momenteel komen slechts enkele lidstaten voor gebruik van deze optie in aanmerking, waaronder Nederland. Met Kamerbrief 'Doelomvang Depositogarantiefonds' van 16 juni 2023 (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1955) heb ik uw Kamer geïnformeerd over mijn recente besluit om geen gebruik te maken van deze mogelijkheid.

Uit onderzoek van de Europese Centrale bank (ECB) blijkt dat banken zich steeds beter bewust zijn van de duurzaamheidsrisico's waar zij zelf mee worden geconfronteerd, maar dat zij deze risico's nog onvoldoende beheersen. De ECB heeft daarom in november 2022 uitgesproken dat zij verwacht dat de banken eind 2024 aan al haar verwachtingen t.a.v. klimaat- en milieurisico's voldoen. De ECB neemt dit ook mee in het *Supervisory Review and Evaluation Process* (SREP).⁶ Dit geldt ook voor de Nederlandse banken. Het afgelopen jaar heb ik me er ook voor ingezet dat aan duurzaamheid gerelateerde financiële risico's beter in het toezichtraamwerk voor banken wordt geïntegreerd. Dit heeft er o.a. in geresulteerd dat banken op grond van de richtlijn en verordening kapitaalvereisten rekening moeten gaan houden met alle voor hun bedrijfsvoering relevante risico's, waaronder klimaat- en milieurisico's. Banken zullen moeten aangeven hoe ze deze risico's adresseren en integreren in hun bedrijfsmodel en strategie. Dit wordt beoordeeld door de toezichthouders (ECB en DNB). Zij zullen de robuustheid van de plannen beoordelen, waarin zij ook het productaanbod meewegen, en meer mogelijkheden krijgen om te kunnen optreden indien risico's onvoldoende worden beheerst. Ook zullen grote beursgenoteerde banken op grond van de verordening kapitaalvereisten informatie over klimaat- en milieurisico's openbaar moeten maken.⁷

Ook de leden van de D66-fractie hebben nog enkele vragen en bedenkingen bij de voorstellen voor aanpassingen in de crediteurenhiërarchie en leas cost test. Daarom zijn deze leden benieuwd naar de antwoorden van de Europese Commissie op de vragen van het kabinet over verduidelijking van de kosten en risico's. Deze leden vragen of deze antwoorden met de Kamer gedeeld zullen worden.

De vragen die in het BNC-fiche worden geschetst bij de aanpassingen aan de crediteurenhiërarchie en de LCT zal ik in het kader van de onderhandelingen in de Europese Raad stellen. Ik verwacht niet dat we van de Commissie hier eenduidige (schriftelijke) antwoorden op krijgen. Als de Commissie met meer informatie over deze onderwerpen komt zullen wij deze met uw kamer delen.

De leden van de D66-fractie lezen dat het kabinet weet dat het Europees Parlement de Europese Commissie heeft opgeroepen om voortang te maken met de bankenunie in het algemeen en een Europees depositogarantiestelsel in het bijzonder. Daarom vragen deze leden naar de Nederlandse positie in deze discussie en het krachtenveld in het Europees parlement.

De herziening van het crisisraamwerk voor banken is een belangrijk onderdeel in de verdere ontwikkeling van de bankenunie. Gezien de uiteenlopende visies van lidstaten op dit onderdeel wordt het al een hele uitdaging om deze onderhandelingen tot een goed einde te brengen. Wat mij betreft moet de focus nu daarop liggen. Eventuele verdere stappen richting de voltooiing van de bankenunie kunnen dan mogelijk later volgen.

Met het oog op het dak repareren als de zon schijnt, vragen de leden van de D66-fractie aan het kabinet om een indicatie te geven van de termijn waarin het kabinet verwacht dat de verordeningen en richtlijnen gepubliceerd zullen worden in het Publicatieblad van de Europese Unie.

Het is nog onduidelijk wanneer de aanpassingen aan de verordeningen en de richtlijnen in het publicatieblad van de EU worden gepubliceerd. Dit is afhankelijk van de onderhandelingen in de Raad en het Europees Parlement, en vervolgens de triloogonderhandelingen tussen deze twee partijen en de Europese Commissie. Gezien de uiteenlopende visies van lidstaten op dit onderwerp kunnen dit wel eens langdurige onderhandelingen worden. Ik durf dan ook niet te voorspellen wanneer een akkoord kan worden bereikt.

⁶ Press Release – ECB sets deadlines for banks to deal with climate risk.

⁷ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1957

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van de voorstellen tot aanpassing van het Europese crisisraamwerk voor banken. Deze leden begrijpen dat er aanpassingen in het raamwerk nodig zijn om doelstellingen beter te kunnen bereiken. Daarbij moet wel kritisch gekeken worden naar doel, kosten en uitvoering. Deze leden kunnen zich in grote lijnen vinden in de inzet van het kabinet, met name op de elementen dat we belastinggeld en –betalers moeten beschermen, en significant hogere kosten voor het depositogarantiestelsel en lasten voor banken en autoriteiten moeten voorkomen. Deze leden begrijpen dat het kabinet zich constructief wil opstellen. Toch vragen deze leden het kabinet niet té veel ruimte te laten in de onderhandelingen. Deze leden willen dat de regels in elk lidstaat ten aanzien van de banken gelijk zijn, zodat er een eerlijk speelveld is.

In de inleiding lezen de leden van de CDA-fractie dat banken nu vaak anders afgewikkeld worden dan via het Europese crisisraamwerk. Heeft het kabinet meer informatie om welke banken dit gaat en hoe vaak dit is voorgekomen sinds oprichting van het Europese raamwerk?

Sinds de inwerkingtreding van het Europese crisisraamwerk is weinig gebruik gemaakt van resolutie bij bankfalen. In veel gevallen hebben overheden ervoor gekozen om bij bankfalen staatssteun te gebruiken in plaats van de strengere resolutieregels te volgen. Zo hebben lidstaten ervoor gekozen om liquiditeits- en preventieve kapitaalsteun te verlenen aan banken, alsmede staatssteun om het faillissement van banken ordentelijk te laten verlopen. Een overzicht van de gekozen afwikkelstrategieën is opgenomen in het impact assessment van de Commissie.⁸

De leden van de CDA-fractie begrijpen de wens ook middelgrote banken onder het crisisraamwerk in te passen. Deze leden zagen onlangs de stabiliteitsrisico's die ook kleinere omvallende banken met zich mee kunnen brengen. Wel krijgen deze leden graag meer duidelijkheid in hoeverre kleinere banken moeten en kunnen voldoen, aan de strenge eisen van resolutie, waaronder buffers en verliesabsorptie, en hoe snel daarvoor toegang kan worden gekregen tot het DGF. Kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat in dergelijke gevallen onvoldoende wordt afgewenteld op aandeelhouders en teveel op het collectief? Welke Nederlandse banken zouden onder de noemer middelgrote bank vallen? Welke kosten van het crisisraamwerk gaan zulke middelgrote banken dan ook dragen?

In het voorstel voor de herziening van de richtlijn depositogarantiestelsels wordt expliciet benoemd dat bij gebruik van DGS-middelen in resolutie de aandeelhouders en achtergestelde crediteuren volledig afgeschreven dienen te worden. Het verliesabsorberend vermogen van een bank (MREL) blijft de eerste verdedigingslinie bij afwikkeling. Daarom moeten middelgrote banken die in aanmerking komen voor resolutie voldoende buffers opbouwen om verliezen te absorberen. Voor banken waarvoor een resolutiestrategie geldt, komen ook kosten voor planning en voorbereiding kijken. Die kosten worden door de bank zelf gedragen.⁹ De huidige regels en ook de nieuwe voorstellen schrijven voor dat de route van staatsteun enkel openstaat voor uitzonderlijke gevallen. In het voorstel is niet duidelijk welke banken precies vallen onder de noemer 'middelgroot' en wat andere criteria zijn voor banken die op basis van de herziene regels in aanmerking zouden kunnen komen voor resolutie. Nederland heeft samen met andere lidstaten gevraagd om verduidelijking op dit punt.

De leden van de CDA-fractie steunen ook de inzet van het kabinet dat bij verbreding van resolutie en DGF-middelen strikte voorwaarden en kaders worden gesteld, om te voorkomen dat inzet van DGF- en SRF-middelen teveel stijgen. Deze leden vinden dat deze inderdaad beperkt moeten worden

⁸ Impact Assessment van de Commissie, pagina 349, eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0225

⁹ Daarnaast worden ook kosten van toezicht worden aan de sector doorbelast.

aangewend. Het kabinet geeft aan erop in te zetten dat kosten voor de sector niet buitensporig toenemen. Graag ontvangen deze leden meer inzicht in wat dit aan extra kosten voor banken betekent en wat het kabinet “niet buitensporig” vindt. Hoe voorkomt het kabinet het risico dat deze kostenstijgingen bij banken worden afgewenteld op de klanten van die banken?

Het impact assessment van de Commissie geeft aan dat de voorstellen kunnen leiden tot toenemend gebruik van DGF- en SRF-middelen, waardoor er mogelijk vaker bijdrages vanuit de bankensector nodig zijn om deze fondsen weer aan te vullen. De mate waarin het DGS ingezet kan worden zal afhangen van de vormgeving van de ABT, de LCT en de crediteurenhiërarchie. Het kabinet zal, zoals genoemd in het fiche, de Commissie vragen om te verduidelijken wat deze voorstellen betekenen voor de kosten voor de sector. Het is van belang om een balans te bereiken waarbij er voldoende financiering is om banken ordentelijk af te wikkelen, terwijl de kosten niet disproportioneel worden. Het is onmogelijk om vooruit te lopen op de eventuele gevolgen van de voorstellen op het prijsbeleid van banken, al zijn deze kosten natuurlijk wel onderdeel van de kosten die een bank aan zijn klanten doorberekent. Zoals benoemd zet het kabinet zich in voor het beperken van de kosten voor de sector, en daarbij ook oog houden voor eventuele gevolgen van de voorstellen.

Daar zit een andere zorg van de leden van de CDA-fractie bij het aanpassen van de crediteurenhiërarchie. Omdat het DGF na deze aanpassingen gemakkelijker kan worden ingezet, bestaat bij deze leden de vrees dat het daarmee tot substantieel hogere kosten leidt voor het DGS. Ziet het kabinet mogelijkheden om hier “moral hazard” zoveel mogelijk tegen te gaan? Wil het kabinet inzetten op het alternatief in het impact assessment? Of ziet het kabinet nog andere, minder vergaande, alternatieven? En zo ja, welke? Welke lidstaten pleiten voor het verregaande voorstel en bij welke lidstaten ligt, dit net als voor Nederland, gevoeliger?

Het kabinet heeft nog enkele vragen en bedenkingen bij de aanpassingen in de crediteurenhiërarchie, mede omdat dit mogelijk tot hogere kosten leidt voor het DGS. Het kabinet zal binnen de Raad de mogelijkheden voor een alternatieve, minder verregaande invulling verkennen. Zoals het alternatief dat is opgenomen in het impact assessment van de Commissie (*two-tiered depositor preference*), of door te verkennen of het mogelijk is onderscheid te maken tussen verschillende deposito's binnen de categorie ongedekte deposito's, waardoor de deposito's van grote bedrijven en financiële instellingen niet gelijk worden gesteld aan deposito's van consumenten en mkb'ers.

Lidstaten zijn verdeeld over de wenselijkheid van vergaande aanpassingen aan de crediteurenhiërarchie. De lidstaten die het CMDI-raamwerk doorgaans te rigide vinden en pleiten voor meer flexibiliteit en ruimte om maatwerk toe te passen, zoals Italië en Spanje, staan positief tegenover aanpassingen aan de crediteurenhiërarchie die meer ruimte bieden om middelen uit het DGF in te zetten. Er zijn ook veel lidstaten die, net als Nederland, juist waken voor de inzet van middelen uit het DGF en pleiten voor een minder vergaand voorstel. Hierbij valt te denken aan landen als Frankrijk, Finland, Duitsland en Oostenrijk.

En meer in de breedte van de voorstellen, in hoeverre heeft de Nederlandse bankensector baat bij de voorgestelde wijzigingen, en waar zijn die vooral een antwoord op drempels voor banken in andere lidstaten?

Het is voor Nederland van belang dat het Europese resolutieraamwerk geloofwaardig is en consistent wordt toegepast. Een bank in de problemen moet tijdig en ordentelijk kunnen worden afgewikkeld om te voorkomen dat bankenstress zich snel verspreidt. Dit draagt ook bij aan het beperken van de afhankelijkheden tussen overheden en nationale bankensectoren. De voorstellen bevatten veel algemene wijzigingen en technische aanpassingen die voor alle lidstaten relevant zijn en ook zien op een consistente toepassing van het raamwerk, wat ten goede komt aan het gelijke speelveld in de EU.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie of door de voorgestelde verruiming van een Europees depositogarantiestelsel niet verder uit zicht raakt. Als inzet van het DGF eenvoudiger wordt, kan dat met een gedeeld Europees fonds er dan niet toe leiden dat banken in andere lidstaten elkaars kosten vaker zouden moeten gaan betalen en daarmee het “moral hazard”-risico toeneemt? Kan het kabinet hierop reflecteren?

Bij de oprichting van de bankenunie is door alle lidstaten de intentie uitgesproken om op termijn een EDIS op te zetten als derde pijler van de bankenunie – naast het gemeenschappelijk toezicht en het gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme – en daarmee de bankenunie te voltooien. Tot nu toe is het echter niet gelukt om overeenstemming te bereiken over de oprichting van een EDIS.

De voorstellen voor de herziening van het crisisraamwerk zijn van toepassing op de nationale DGS'en. Op de middellange termijn is de verwachting dat er weer gesproken zal worden over een EDIS. Het kabinet is voorstander van een EDIS onder de juiste voorwaarden. De gesprekken over een EDIS gaan voornamelijk over een vormgeving waarbij tijdelijk gebruik gemaakt kan worden van liquiditeit. Bij een EDIS hoeft daarmee niet direct sprake te zijn van het dragen van elkaars kosten en *moral hazard*. Het is uiteraard van belang om bij de herziening van het crisisraamwerk in te zetten op harmonisatie van de regels voor inzet van DGS-middelen. Als er in de huidige onderhandelingen goede afspraken kunnen worden gemaakt over de doelmatige inzet van DGS-middelen, zou dat juist de mogelijke toekomstige gesprekken over een EDIS kunnen vergemakkelijken.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het Fiche 2: Verordening en richtlijnen wijziging Europees crisisraamwerk voor banken. Deze leden vragen de minister hoe de “algemeenbelangtoets” kan functioneren.

De ABT is ontworpen om te bepalen wanneer het in het algemeen belang is om de activiteiten van een falende bank voort te zetten door middel van het toepassen van resolutie in tegenstelling tot een faillissement van de bank waarbij de bank ophoudt te bestaan. De ABT is een operationalisering van de resolutiedoelstellingen. Die doelstellingen zijn onder meer het kunnen voortzetten van kritieke functies, het bewaken van de financiële stabiliteit, het beschermen van publieke middelen en het beschermen van de gedekte deposito's.

Deze leden vragen de minister waarom de belastingbetaler in deze ABT niet helemaal wordt ontzien.

Het beschermen van publieke middelen is een van de belangrijkste redenen geweest om de bankenunie met een crisisraamwerk voor banken op te zetten. Sinds de oprichting hiervan zijn veel stappen gezet om de noodzaak – en daarmee de kans op – publieke steun te beperken. Ook bij deze herziening zet Nederland in op het verder inperken van de risico's voor de belastingbetaler. Toch is het niet wenselijk om publieke financiële steun volledig onmogelijk te maken. Dit omdat er nog steeds situaties denkbaar zijn waarbij de gevolgen van het alternatief – een bank om laten vallen – groter zijn dan de kosten van publieke steun, bijvoorbeeld doordat het omvallen van een bank de financiële stabiliteit in gevaar brengt of economische en maatschappelijke onrust veroorzaakt. In dat uitzonderlijke geval moet er een mogelijkheid blijven om financiële steun te verlenen. Hiervoor is in het crisisraamwerk ook voorzien, waarbij natuurlijk eerst de door de sector gefinancierde fondsen worden benut. Als deze leeg zijn kunnen overheden via het ESM aanvullende steun verlenen (de zogenaamde back-stop). De inzet van enige publieke middelen, wat alleen in uitzonderlijke gevallen wordt toegewezen, moet in beginsel altijd worden gedragen door de sector op de middellange termijn.

De leden vragen de minister voorts waarom staten toch vaak kiezen voor nationale insolventieprocedures met gebruikmaking van staatssteun.

Het lijkt erop dat lidstaten de nationale insolventieroute kiezen omdat zij vinden dat de resolutie-instrumenten, of de eisen voor gebruik daarvan, niet de flexibiliteit bieden om de afwikkeling van een bank naar hun voorkeur af te handelen. Het commissievoorstel heeft niet als doel om alle banken via resolutie af te wikkelen. Afhankelijk van het bedrijfsmodel van de bank, in combinatie met de reden van falen kan afwikkeling via faillissement de meest geschikte route zijn. Bij nationale insolventieprocedures is het niet standaard om staatssteun in te zetten. In het bijzondere geval dat dit wel gebeurt zijn er vereisten voor het dragen van verliezen voor aandeelhouders en achtergestelde crediteuren om de lasten te verdelen. Nederland zet zich in voor een strikte toepassing van staatssteuncommunicatie voor banken.

De leden van de SP-fractie vragen de minister wat tegenstrijdige en inconsistente prikkels voor nationale autoriteiten om nationale insolventieprocedures toe te passen zijn. Deze leden vragen de minister wat dan consistente prikkels zijn.

Wat betreft Nederland is het een inconsistentie dat publieke steun kan worden verleend na een negatieve ABT. Een negatieve ABT impliceert namelijk dat er geen kritieke functies in het geding komen bij een ‘normaal’ faillissement en daarom geen resolutie hoeft worden toegepast. De inconsistentie ontstaat omdat het staatssteunkader voor banken ruimere mogelijkheden biedt voor staatssteun dan de regels in het crisisraamwerk voor banken. Nederland zet bij deze herziening dan ook in op het aanpakken van deze inconsistentie, onder meer door in te zetten op een helderdere ABT en de eisen voor publieke steun in het staatssteunkader voor banken consistent te maken met het crisisraamwerk.

De leden van de SP-fractie vragen de minister hoe het komt dat resolutie als afwikkelstrategie voor meer banken de voorkeursstrategie wordt, terwijl dit niet uit de praktijk blijkt. Deze leden vragen de minister hoe dit met elkaar te rijmen valt.

De Commissie vindt dat het resolutie-instrumentarium in de praktijk te weinig wordt toegepast. Het voorstel van de Commissie heeft als gevolg dat meer banken resolutie als voorkeursstrategie krijgen. De vraag is echter nog wel waar de grens voor resolutie precies komt te liggen en dus voor hoeveel banken dit gaat gelden. De verbreding van de resolutiescope treedt echter pas in werking nadat de voorliggende aanpassingen aan de richtlijnen en verordening in werking zijn getreden.