

Vergaderjaar 2021–2022

32 013

Toekomst financiële sector

K

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

De leden van de vaste commissie voor Financiën¹ hebben kennisgenomen van de brief² van 8 juni 2021, in reactie op de brief met nadere vragen van de commissie van 18 maart 2021 over het rapport «Bankenresolutie in Nederland»³ en het gemeenschappelijke rapport van meerdere nationale rekenkamers in de Eurozone over het ontwikkelingsmechanisme⁴. De leden van de fracties van de **VVD** en de **PvdD** hebben nog enkele vervolgvragen gesteld en opmerkingen geplaatst. De leden van de fracties van **GroenLinks** en **FVD** hebben zich bij de vragen van de leden van de VVD-fractie aangesloten.

Naar aanleiding hiervan is op 15 juli 2021 een brief gestuurd aan de Minister van Financiën.

De Minister heeft op 6 oktober 2021 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Essers (CDA) (*voorzitter*), Backer (D66), Ester (CU), Faber-van de Klashorst (PVV), Van Apeldoorn (SP), Van Strien (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD), N.J.J. van Kesteren (CDA), Schalk (SGP), Van Rooijen (50PLUS), Adriaansens (VVD), Van Ballekom (VVD), Berkhout (Fractie-Nanninga), Crone (PvdA), Frentrop (FVD) Geerdink (VVD), Karimi (GL) (*ondervoorzitter*), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Otten (Fractie-Otten), Rietkerk (CDA), Rosenmöller (GL), Vendrik (GL), Van der Voort (D66), Raven (OSF), Prast (PvdD)

² *Kamerstukken I*, 2020–2021, 32 013, J

³ *Kamerstukken II*, 2020–2021, 32 013, nr. 228

⁴ Rapport Preparation for resolution of medium-sized and small banks in the euro area, 16 december 2020, website: https://www.eerstekamer.nl/overig/20201216/preparation_for_resolution_of/meta

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR FINANCIËN

Aan de Minister van Financiën

Den Haag, 15 juli 2021

De leden van de vaste commissie voor Financiën hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief⁵ van 8 juni 2021, in reactie op de brief met nadere vragen van de commissie van 18 maart 2021 over het rapport «Bankenresolutie in Nederland»⁶ en het gemeenschappelijke rapport van meerdere nationale rekenkamers in de Eurozone over het afwikkelingsmechanisme⁷. De leden van de fracties van de **VVD** en de **PvdD** hebben nog enkele vervolgvragen en opmerkingen. De leden van de fracties van **GroenLinks** en **FVD** sluiten zich bij de vragen van de leden van de VVD-fractie aan.

Vragen van de leden van de fractie van VVD

De leden van de VVD-fractie danken u voor de beantwoording van de eerder gestelde vragen. Het is van groot belang dat we een goed functionerend controle mechanisme hebben voor alle onderdelen van de bankenunie, waaronder de bankenresolutie. Met de bankenresolutie en het toezicht daarop willen we grote ingrepen van overheden in banken voorkomen. Nog los van de onrust en gevolgen voor het vertrouwen in de economie, hebben deze ingrepen immers ook gevolgen voor de begroting en de belastingbetaler. Daarom hechten de leden van de VVD-fractie eraan om nader in te gaan op het functioneren van dit toezichtstelsel en deze leden hebben daarbij de volgende vragen:

De Europese Rekenkamer geeft in haar rapport van 16 december 2020⁸ aan dat er sprake is van een «*serious audit gap*». In uw brief van 8 juni 2021 weerlegt u deze constatering. Naar de mening van de leden van de VVD-fractie, is uw weerlegging onvoldoende. Het feit dat de betreffende informatie voor een bepaald onderzoek niet nodig was, wil nog niet zeggen dat het stellen van voorwaarden (lees: het opleggen van beperkingen) acceptabel is. Het is de vraag of die voorwaarden een goed functionerend controlesysteem in de weg staan en of die voorwaarden proportioneel zijn. Als deze voorwaarden al proportioneel zouden zijn, kunnen de nationale rekenkamers hun controlerende taak dan nog wel goed uitvoeren? Wie bepaalt of zij hun taak goed kunnen uitvoeren?

Verder verwijst u naar wettelijke bepalingen uit de Wet op het financieel toezicht, artikel 1:93e, eerste lid en artikel 1:93, derde lid⁹, waarin is geregeld dat De Nederlandsche Bank bepaalde informatie niet mag verstrekken zonder toestemming van de *Single Resolution Board* (SRB). Hiermee kan de SRB dus informatie achterhouden die De Nederlandsche Bank nodig denkt te hebben voor haar toezichthoudende taak. Voor welke situaties is deze bepaling bedoeld? Zou het onthouden van die toestemming niet beperkt moeten worden tot bepaalde, nader vast te stellen, informatie?

⁵ Kamerstukken I, 2020–2021, 32 013, J

⁶ Kamerstukken II, 2020–2021, 32 013, nr. 228

⁷ Rapport Preparation for resolution of medium-sized and small banks in the euro area, 16 december 2020, website: https://www.eerstekamer.nl/overig/20201216/preparation_for_resolution_of/meta

⁸ Idem.

⁹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0020368/2021-07-01#Titeldeel1>

Vragen van de leden van de fractie van PvdD

De leden van de PvdD vragen u om een toelichting op uw opmerking in de brief van 8 juni 2021¹⁰ dat deposito's bij banken die worden afgewikkeld in resolutie in principe worden beschermd zonder uitkering uit het depositogarantiefonds. De Nederlandsche Bank stelt dat bij een bank in resolutie het spaargeld tot 100.000 euro wordt gedekt door de Nederlandse Depositogarantie.

Naar aanleiding van de vragen van GroenLinks over de omvang van het depositogarantiefonds geeft u aan dat als de beschikbare financiële middelen in het depositogarantiefonds ontoereikend zijn de banken een buitengewone ex post bijdrage betalen. Bent u het met de leden van de PvdD-fractie eens dat dit betekent dat als failliete banken niet meebetalen het bankwezen een prikkel heeft om meer risico te nemen?

Verder wijst u op de kredietlijn met een consortium van vier banken in geval van een ontoereikend depositogarantiefonds. Bent u het met deze leden eens dat de kans op een bankfaillissement groter is in slechte tijden, ook voor het consortium? Leidt de kredietlijn daarmee niet juist tot een verzwakking van deze banken in slechte tijden? De leden van de PvdD-fractie vragen u bovendien hoe deze mogelijkheden, om achteraf en met een kredietlijn verzekerde bedragen uit te keren, zich verhouden tot de prudentiële regels die gelden voor private verzekeraars.

De leden van de vaste commissie voor Financiën zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 10 september 2021.

Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
N.J.J. van Kesteren

¹⁰ *Kamerstukken I, 2020–2021, 32 013, J, blz. 15*

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2021

Op 15 juli jl. heeft de vaste commissie voor Financiën mij een brief gezonden, met daarin enkele vervolgvragen van de leden van de fracties van VVD en PvdD naar aanleiding van mijn antwoordbrief van 8 juni jl. over het rapport *Bankenresolutie in Nederland* van de Algemene Rekenkamer en het gezamenlijke rapport van zeven nationale rekenkamers met de bevindingen van een parallelle audit naar de voorbereiding door nationale resolutieautoriteiten (NRA's) op de afwikkeling van middelgrote en kleine banken (*less significant institutions*, LSI's) in de Eurozone.

De vragen van de leden van de VVD-fractie, waar de leden van de fracties van GroenLinks en FVD zich bij hebben aangesloten, gaan over de informatiepositie van nationale rekenkamers ten opzichte van de Europese resolutieautoriteit (*Single Resolution Board*, SRB), en de vragen van de leden van de PvdD-fractie zien op het depositogarantiestelsel (DGS). Ik dank de genoemde leden voor de gestelde vragen en zal deze hierna beantwoorden.

Vragen over toegang tot controle-informatie

De leden van de VVD-fractie vragen of de nationale rekenkamers, als de voorwaarden die de SRB heeft verbonden aan de toegang tot haar informatie al proportioneel zouden zijn, hun controlerende taak nog wel goed kunnen uitvoeren, en wie dat bepaalt.

Ook vragen deze leden voor welke situaties de regeling artikel 1:93, derde lid, van de Wet op het financieel toezicht (Wft) is bedoeld. Zij willen in dit verband weten of het onthouden van instemming door de SRB met het verstrekken van informatie aan de Algemene Rekenkamer niet beperkt zou moeten worden tot bepaalde, nader vast te stellen, informatie.

Ik benadruk nogmaals dat ik zeer hecht aan onafhankelijke externe controle op de publieke taakuitoefening. Die controle vormt een belangrijke tegenkracht binnen het systeem van *checks and balances* en waarborgt de democratische legitimatie van overheidsoptreden. Binnen het raamwerk waarbij de resolutietaak voor een belangrijk deel, maar niet geheel, Europees is belegd, is logischerwijs ook de onafhankelijke controlefunctie door rekenkamers in verschillende, van elkaar gescheiden, rechtsordes belegd. Daardoor is het van belang om oog te hebben voor de vraag of het controlesysteem sluitend is en in de praktijk naar behoren functioneert. Om dit functioneren te beoordelen zijn de bevindingen van de nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer relevant.

Een van de centrale onderzoeksvragen in de audits van de nationale rekenkamers is dan ook geweest of er voor deze rekenkamers sprake is van belemmeringen in de onafhankelijke controle op het terrein van afwikkeling van LSI's. Hierbij hanteerden zij als hoofdnorm of toetscriterium dat de nationale rekenkamer die naar nationaal recht mandaat heeft om de NRA aan een audit te onderwerpen, volledige en onbelemmerde toegang dient te hebben tot alle informatie bij de nationale

afwikkelingsautoriteit met betrekking tot het afwikkelingsmechanisme, inclusief alle informatie die afkomstig is van de SRB.¹¹

Het onderzoek van de nationale rekenkamers, op basis van de hiervoor omschreven hoofdnorm, heeft voor hen geleid tot de conclusie dat er sprake is van ontoelaatbare belemmeringen, gelet op de beperkingen die zijn ondervonden bij de toegang tot informatie afkomstig van de SRB. Ik kan de nationale rekenkamers in hun conclusie volgen, uitgaande van de hoofdnorm die zij gehanteerd hebben. Ik kan me echter in deze hoofdnorm, dit toetscriterium, niet vinden. In de eerste plaats waren de betreffende beleidsdocumenten van de SRB niet gericht op het functioneren van de NRA's met betrekking tot LSI's, waar het onderzoek zich op richtte. Deze beleidsdocumenten zagen op het terrein van de afwikkeling van grote en grensoverschrijdende banken (*significant institutions, SI's*), waarvoor de SRB verantwoordelijk is, en vielen daarmee binnen het onderzoeksmandaat van de Europese Rekenkamer. In de tweede plaats wordt deze hoofdnorm ook juridisch niet gedragen: de mogelijkheid om voorwaarden te verbinden aan het gebruik van informatie van de SRB door de Algemene Rekenkamer volgt rechtstreeks uit het Europees regelgevend kader en, in aansluiting daarop, de Wft. Dit dient de bescherming van vertrouwelijke stukken, en sluit aan bij de hiervoor omschreven bevoegdheidsverdeling tussen de Europese Rekenkamer en nationale rekenkamers. Ik licht dit in het navolgende verder toe.

De Europese regelgeving met betrekking tot de financiële sector, waaronder de SRM-verordening¹² en de richtlijn herstel en afwikkeling van banken¹³, schrijven dwingend voor dat vertrouwelijke gegevens onder het beroepsgeheim vallen en dat het enkel mogelijk is om ze openbaar te maken (of te verstrekken aan derden) als de richtlijn of verordening die het beroepsgeheim voorschrijft daartoe een specifieke mogelijkheid bevat. Bij vertrouwelijke gegevens gaat het om gegevens die niet openbaar zijn en waarvan de openbaarmaking afbreuk dreigt te doen aan de belangen van derden of aan de goede werking van het door de Uniewetgever ingevoerde systeem van toezicht.¹⁴ Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan bedrijfs- of commerciële gegevens maar ook beleidsstukken van een toezichthouder die informatie bevatten over de methoden en toezichtstrategieën die worden gehanteerd.

De Europese Rekenkamer is bevoegd om audits bij de SRB uit te voeren en heeft voor de uitoefening van haar mandaat volledige en onbelemmerde toegang tot alle informatie die zij hiervoor noodzakelijk acht. Die bevoegdheid is in algemene zin neergelegd in artikel 287, derde lid, van

¹¹ Zie Algemene Rekenkamer, Bankenresolutie in Nederland. Voorbereiding op mogelijk falen van middelgrote en kleine banken door DNB, 2019, bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 32 013, nr. 228, bijlage 2 (methodologische verantwoording), i.h.b. p. 65, alsmede Preparation for resolution of medium-sized and small banks in the euro area, Results of a parallel audit of supreme audit institutions on banking resolution, December 2020, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 32 013, nr. 245, Annex I (Set-up of audit and audit methodology), i.h.b. p. 68.

¹² Artikel 88 van Verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 (PbEU 2014, L 225).

¹³ Artikel 84 van Richtlijn 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en de Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012, van het Europees Parlement en de Raad (PbEU 2014, L 173).

¹⁴ Zie uitgebreid G. ter Kuile, Geheimhouding en openbaarheid in het Europees banktoezicht, NtER 2019, afl. 3–4, p. 96–104.

het EU-Werkingsverdrag en specifiek als het gaat om de SRB in artikel 92, achtste lid, van de SRM-verordening. Voor de Europese Rekenkamer is dus in een uitzondering op het beroepsgeheim voorzien. Die rekenkamer is exclusief controlebevoegd. De nationale rekenkamers hebben geen mandaat en geen onderzoeksbevoegdheden ten aanzien van de SRB, ook niet via de band van hun mandaat en onderzoeksbevoegdheden jegens de NRA.

De Algemene Rekenkamer had tot 2014 in de uitoefening van haar controletaak geen toegang tot vertrouwelijke informatie bij DNB (en de AFM). Het geheimhoudingsregime van de Wft stond hieraan in de weg. Deze belemmering is in 2014 weggenomen.¹⁵ Voor het onderzoek van de Algemene Rekenkamer kan het immers noodzakelijk zijn dat zij inzicht verkrijgt in de maatregelen die de toezichthouder ten aanzien van individuele instellingen heeft genomen en in de informatie en afwegingen die aan die maatregelen ten grondslag hebben gelegen.

Op grond van artikel 1:93e Wft verstrekt DNB aan de Algemene Rekenkamer vertrouwelijke informatie, voor zover die informatie naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer noodzakelijk is voor de uitoefening van haar wettelijke controletaak. Een van de voorwaarden daarbij is dat DNB de vertrouwelijke informatie die zij heeft verkregen van een andere toezichthouder niet verstrekt aan de Algemene Rekenkamer, tenzij de andere toezichthouder daar expliciet toestemming voor heeft gegeven en in voorkomend geval heeft ingestemd met het gebruik voor een ander doel dan waarvoor de gegevens of inlichtingen zijn verstrekt (artikel 1:93e, tweede volzin, jo. artikel 1:93, derde lid, Wft). Deze voorwaarde is overgenomen uit de richtlijn kapitaalvereisten¹⁶. Het gesloten systeem van informatieverstrekking dat de Europese richtlijnen en verordeningen hanteren, laat geen ruimte voor nadere inperking van het toestemmingsvereiste tot bepaalde, nader vast te stellen, typen *vertrouwelijke* informatie.

In het voorgaande ligt besloten dat de SRB de toestemming ook kan weigeren of daar voorwaarden aan kan verbinden. Wel vind ik het passend, gelet op het legitieme belang van nationale rekenkamers om zo ongehinderd mogelijk toegang te hebben tot informatie die zij nodig achten om de beleidskaders van de NRA's ten aanzien van LSI's optimaal te kunnen beoordelen, dat de SRB zich zoveel mogelijk coöperatief opstelt bij informatieverzoeken van nationale rekenkamers. Tegen deze context heb ik in mijn vorige brief toegezegd, en die toezegging herhaal ik hier, dat ik in reguliere contacten die mijn ministerie met de SRB heeft, onder de aandacht zal brengen dat het met het oog op democratische legitimiteit van publieke taakuitoefening op nationaal niveau van belang is om proportionele, niet onnodig beperkende voorwaarden te stellen aan de toegang tot informatie die de nationale rekenkamers noodzakelijk achten in het kader van uit te voeren audits bij NRA's.

Gelet op het voorgaande ben ik van opvatting dat de voorwaarden van de SRB aan de toegang tot haar informatie niet in de weg hebben gestaan aan de goede uitoefening van de controlerende taak door de nationale rekenkamers, die zich hier richtte op het functioneren van NRA's in hun resolutietaak ten aanzien van LSI's.

¹⁵ Stb. 2014, 179. Zie Kamerstuknummer 33729.

¹⁶ Zie artikel 59, tweede lid, onderdeel d, van Richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PbEU 2013, L 176).

Vragen over DGS

De leden van de PvdD-fractie vragen om een toelichting op de opmerking in mijn brief van 8 juni jl. dat deposito's bij banken die worden afgewikkeld in resolutie in principe worden beschermd zonder uitkering uit het depositogarantiefonds (DGF).

Wanneer een bank in betalingsonmacht verkeert, garandeert het DGS deposito's tot € 100.000 per depositorhouder per bank. Dit geldt voor alle banken ongeacht resolutie of faillissement. Er zijn verschillende manieren waarop het DGS deze bescherming kan uitvoeren. Bij een faillissement van een bank zal het DGS overgaan tot uitkering aan depositorhouders. Door het Europees kader voor herstel en afwikkeling van banken heeft het DGS er een extra functie bij gekregen naast het uitkeren aan depositorhouders bij een «gewoon» bankfaillissement: de afwikkelingsautoriteit kan in het kader van de afwikkeling van een bank een bedrag ten laste van het DGS beschikbaar stellen zodat depositorhouders toegang houden tot hun deposito's. In dat geval hoeft het DGS niet tot uitkering aan depositorhouders over te gaan, maar zijn de deposito's desondanks beschermd. Te allen tijde is spaargeld tot € 100.000 gedekt onder het DGS.

In mijn vorige brief heb ik genoemd dat als de beschikbare financiële middelen in het DGF ontoereikend zijn, de banken een buitengewone ex post bijdrage betalen. De genoemde leden vragen of ik het met hen eens ben dat dit betekent dat als failliete banken niet meebetalen, het bankwezen een prikkel heeft om meer risico te nemen.

In 2015 is ex ante financiering van het DGS geïntroduceerd in de vorm van het DGF. Dat houdt in dat banken elk kwartaal bijdragen betalen, zodat een fonds wordt opgebouwd dat uiteindelijk een bedrag ter grootte van 0,8% van het totaal van gegarandeerde deposito's van de deelnemende banken zal bevatten. Deze doelomvang moet in 2024 zijn bereikt en zal dan ongeveer vijf miljard euro bedragen, afhankelijk van de daadwerkelijke omvang van gedekte deposito's op dat moment. Ex ante financiering heeft meerdere voordelen ten opzichte van ex post financiering. Naast het genoemde voordeel dat een bank die op een later moment in betalingsonmacht komt te verkeren aan de opbouw van het fonds heeft meebetaald, worden risicogedifferentieerde bijdragen geheven. Risicovolle banken dragen hierdoor meer bij en worden tegelijkertijd gestimuleerd minder risico te nemen. De individuele gedeeltes van het fonds (per bank) worden dan ook als eerste gebruikt in geval van een uitkering.¹⁷ Daardoor betaalt een failliete bank altijd relatief meer aan haar eigen falen dan andere banken doen, mits het fonds niet volledig opgebruikt wordt. Op voorhand is echter niet met zekerheid te stellen dat de omvang van het fonds voldoende is om in alle gevallen alle depositorhouders tegemoet te komen. Daarom is er aanvullend aan het fonds een extra mogelijkheid om achteraf nog buitengewone ex post bijdragen op te halen bij de banken.

¹⁷ Het depositogarantiefonds (DGF) bestaat uit twee gedeeltes: een individueel gedeelte en een algemeen gedeelte. Beide gedeeltes hebben hun eigen functie en worden elk gevormd uit de door de banken betaalde bijdragen. Het individueel gedeelte wordt opgebouwd met de door de banken betaalde basisbijdragen en suppleties. De risicogebaseerde bijdragen die banken verschuldigd zijn – de risicobijdrage en de risicosuppletie – komen ten goede aan het algemeen gedeelte van het fonds. Indien een deelnemende bank failliet gaat of wordt afgewikkeld en het DGF draagt daaraan bij, dan wordt in de eerste plaats het individuele saldo van die bank aangesproken voor het doen van uitkeringen. Als dat saldo ontoereikend is om alle aanspraken op het fonds te kunnen voldoen wordt het algemeen gedeelte van het fonds aangesproken. Als het algemeen gedeelte ook ontoereikend is, wordt een beroep gedaan op de individuele saldi van de overige banken.

Dit is de praktijk in alle Europese lidstaten en verkleint de kans dat de Staat moet bijspringen.

In mijn brief van 8 juni jl. heb ik gerefereerd aan de kredietlijn die het Nederlandse DGF met een consortium van vier Nederlandse banken afgesloten heeft. De leden van de PvdD-fractie vragen of ik het met hen eens ben dat de kans op een bankfaillissement groter is in slechte tijden, ook voor het consortium. Zij vragen of de kredietlijn daarmee niet juist leidt tot een verzwakking van deze banken in slechte tijden. Ook vragen zij hoe de mogelijkheden om achteraf en met een kredietlijn verzekerde bedragen uit te keren, zich verhouden tot de prudentiële regels die voor private verzekeraars gelden.

De mogelijkheid tot private voorfinanciering is belangrijk, omdat zo de kans wordt verkleind dat de Staat, met publieke middelen, tijdelijk een DGS-uitkering moet voorfinancieren. Het uitgangspunt van het DGS is dat de banken de kosten van het DGS dragen. Vanuit de Europese DGS-richtlijn is het de wettelijke verantwoordelijkheid van het bestuur van het DGF om een achtervangfinancieringsplan op te stellen, waarvan private voorfinanciering uitdrukkelijk onderdeel kan uitmaken. De kredietfaciliteit is niet van dusdanige grootte dat het zou kunnen leiden tot een significante verzwakking van de betrokken banken. De kredietfaciliteit wordt door banken zelf gegarandeerd, dit heeft geen relatie met verzekeraars en het verzekeringstoezicht.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra