



Eerste Kamer der Staten-Generaal

Minister van Financiën
mr.drs. J.C. de Jager
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Binnenhof 22
postbus 20017
2500 EA Den Haag

telefoon 070-312 92 00
fax 070-312 93 90

e-mail postbus@eerstekamer.nl
internet www.eerstekamer.nl

Datum 12 oktober 2012
Betreft Routekaart naar een geïntegreerd financieel kader (een bankenunie)
Kenmerk 151410u

Geachte heer De Jager,

De vaste commissie voor Financiën heeft op 9 oktober jl. gesproken over het voorstel van de Europese Commissie waarin een routekaart naar een geïntegreerd financieel kader (een bankenunie) (COM(2012)510)¹ wordt geschetst, alsmede twee daaraan gerelateerde voorstellen voor een Verordening voor het Single Supervisory Mechanism ter oprichting van de Europese banktoezichthouder bij de ECB (COM(2012)511)² en een voorstel voor aanpassing van de bestaande Verordening voor European Banking Authority (EBA) aan de nieuwe toezichtssituatie (COM(2012)512)³. De commissie heeft tevens kennisgenomen van de kabinetsappreciatie van deze voorstellen van 1 oktober jl.

De voorstellen van de Europese Commissie, alsmede de kabinetsappreciatie hebben de commissie aanleiding gegeven tot het stellen van een aantal vragen en het maken van enkele opmerkingen. Gezien de samenhang tussen de drie voorstellen worden deze in gezamenlijkheid behandeld. De leden van de commissie verzoeken de regering de in deze brief gestelde vragen en gemaakte opmerkingen te betrekken bij de bespreking van de voorgestelde bankenunie op de Europese Raad van 18 en 19 oktober 2012.

Politieke appreciatie

De leden van de fractie van de **Partij van de Arbeid** hebben met belangstelling kennis genomen van de mededeling inzake een routekaart naar een bankenunie en de twee verordeningen ter versterking van het Europese banktoezicht.

De leden van de **CDA**-fractie steunen de instelling van een Bankenunie omdat het een onderdeel is van de vervolmaking van de EMU en zal bijdragen tot het herstel van vertrouwen in de Euro als onderdeel van een langere termijn visie voor economische en budgettaire integratie. De overdracht naar het Europese niveau van specifieke kerntoezichttaken betreffende banken die in

¹ Dossier E120032 op www.europapoort.nl

² Dossier E120034 op www.europapoort.nl

³ Dossier E120033 op www.europapoort.nl



Datum 12 oktober 2012
Kenmerk 151410u
blad 2

de lidstaten van de Eurozone zijn gevestigd achten de leden van de CDA-fractie noodzakelijk. Het is een essentiële stap naar een echte Economisch Monetaire Unie.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van bovengenoemde commissievoorstellen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennis genomen van de Europese Commissiemededeling: *een routekaart naar Europa* en de daarbij behorende voorstellen tot verordeningen. De leden van de fractie van D66 zijn verheugd dat de Commissie haar taak om tot voorstellen te komen die een banke unie mogelijk maken met grote voortvarendheid op-pakt. De aan het woord zijnde leden staan in beginsel positief tegenover de bankenunie en menen dat zo een unie het sluitstuk is van de monetaire verbintenis die de eurolanden ruim een decennium geleden zijn aangegaan. Niettemin menen deze leden dat elke aanzet tot een bankenunie ingrijpende gevolgen heeft voor de stabiliteit van de euro, de landen die haar als munt gebruiken en het financiële systeem binnen Europa.

De leden van de fractie van D66 hebben ten principale geen bezwaar tegen het verenigen van toezichtstaken en monetair beleid bij de ECB. Zowel Nederland als vele andere Europese landen hebben reeds het toezicht bij hun nationale banken ondergebracht, en het lijkt dus een logische stap deze lijn in Europa door te trekken. De aan het woord zijnde leden willen wel benadrukken dat het voor hen van het grootste belang is dat het toezicht en het monetaire beleid strikt gescheiden blijft. Verder zal er op termijn een gezamenlijk Europees Deposito Garantiestelsel moeten komen en een gezamenlijk fonds ten behoeve van de afwikkeling van insolvable banken. Voor de leden van de fractie van D66 is deze volgorde logisch en wenselijk zodat een EDGS en een afwikkelingsfonds pas stand kunnen krijgen als het Europese toezicht is geoptimaliseerd en als goed functionerend wordt beoordeeld.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling maar ook met grote zorg kennis genomen van bovengenoemde Commissievoorstellen. Met name het feit dat geen integrale en omvattende risico-analyse voorligt baart hen zorgen. Ook ontbreken de randvoorwaarden die maken dat er überhaupt sprake kan zijn van een effectieve Europese controle.

Uitgangspunten Commissievoorstellen

De leden van de commissie vernemen graag van dan de regering of zij uit de mededeling af kan leiden wat nu precies onder een Europese bankenunie moet worden verstaan?

Wat ziet de regering als de belangrijkste financiële, economische en politieke voor- en nadelen van de invoering van een Europese bankenunie en hoe weegt zij deze voor- en nadelen?

De routekaart spreekt van "banken en financiële instellingen". Kan de regering van de laatste categorie een meer operationele definitie geven? Is het in alle gevallen duidelijk welke krediet-verleners wel en welke niet voor steun in aanmerking komen? Is het gevestigd zijn in een land van de Eurozone of in een andere lidstaat daarvoor voldoende? Hoe verhoudt zich dit tot de geografische en organisatorische complexiteit van de financiële sector? Zijn er ook instellingen die worden buitengesloten?

De minister-president heeft zich bij herhaling uitgesproken tegen een bankenunie. De plannen van de Europese Commissie zoals die nu voorliggen, geven de stellige indruk dat de bankenunie een gelopen race is. Is de regering overstag gegaan? Zo ja, welke argumenten speelden daarbij een doorslaggevende rol?



Datum 12 oktober 2012
Kenmerk 151410u
blad 3

Is de regering van oordeel dat deze voorstellen een verdere soevereiniteitsoverdracht van Nederland aan Europa inhouden?

Inbedding in de EMU

Onderdeel van de Routekaart naar een Bankenunie is een langetermijnvisie voor economische en budgettaire integratie. Kan de regering de leden van de commissie deelgenoot maken van haar eigen perspectief hierop? Wat is de langetermijnvisie van de regering zelf?

Acht de regering een bankenunie met bijbehorend Europees toezicht één van de noodzakelijke voorwaarden om de eenheidsmunt Euro in stand te houden? Zo ja, zijn er dan in de ogen van de regering nog meer noodzakelijke voorwaarden waar aan thans nog niet voldaan is en die dan ook vergeten zijn bij de oprichting van de muntunie?

In §4 van de mededeling stelt de Commissie dat zij de op te richten bankenunie ziet als “een essentiële stap naar een echte Economische en Monetaire Unie”.⁴ Dit lijkt te impliceren dat de huidige EMU niet echt is. Is de regering van mening dat het Nederlandse volk en de volkeren van de overige aan de EMU deelnemende landen bij de oprichting van de EMU eigenlijk niet juist zijn voorgelicht?

Depositogarantiestelsel en afwikkelingsfonds

De mededeling van de Commissie schetst een routekaart naar een bankenunie waarvan het Europese bankentoezicht de eerste stap betreft. De Commissie voorziet zelf reeds in een evaluatie van de werking van het Europees toezicht niet later dan 1 januari 2016. Wanneer beoordeelt de regering het Europees toezicht als geslaagd?

De leden van de commissie zijn benieuwd naar de tijdsplanning die de Commissie voornemens is te volgen voor het EDGS en het gezamenlijk afwikkelingsfonds. Zullen er besluiten worden voorgelegd voordat voornoemde evaluatie is afgerond? Welke mening is de regering op dit punt toegedaan?

Wat is de visie van de Nederlandse regering op een gedeeld systeem voor depositobescherming? Hoe ver wil zij hierin gaan? Geldt dit systeem voor alle banken in de lidstaten? Wat zijn hiervan de risico's voor de Nederlandse economie?

Is de regering het eens met de stelling dat een Europees depositogarantiesysteem *de facto* zal inhouden dat wederom nieuwe sluizen met geld worden opengezet tussen inmiddels redelijk stabiele Noord-Europese banken enerzijds en noodlijdende Zuid-Europese banken anderzijds. Is als gevolg hiervan niet de Nederlandse consument / belastingbetaler de dupe van deze nieuwe zuidelijke geldstroom?

Met betrekking tot het afwikkelingsfonds zijn de leden van de commissie tevens benieuwd te vernemen van de regering welke voorwaarden, ander dan de voornoemde, dienen te worden ingevuld wil de weg naar een gezamenlijk afwikkelingsfonds open komen te liggen? Kunnen alleen, vooraf gecontroleerde, gezonde banken hieraan deelnemen? Welke rol zullen de stress-testen hierin gaan spelen?

⁴ Een overeenkomstige kwalificatie werd gebruikt in het Rapport van de voorzitter van de Europese Raad van 26 juni 2012 “Towards a Genuine Economic and Monetary Union”.



Datum 12 oktober 2012
Kenmerk 151410u
blad 4

Verdere ontwikkeling van een geïntegreerd financieel kader

Is naar het oordeel van de regering met de implementatie van de genoemde onderdelen de realisatie van de bankenunie een feit, of ontbreken er dan nog onderdelen?

Beschikt de regering over informatie over het tijdpad van de overige genoemde onderdelen van de bankenunie, te weten de implementatie van CRD IV, het gemeenschappelijk *rulebook*, een Europees systeem van depositogaranties en het geïntegreerd crisisbeheerkader?

Welke van bovengenoemde onderdelen hebben louter betrekking op de lidstaten die de euro als hun munt voeren en welke gelden voor alle EU-lidstaten? Acht de regering dit ook de gewenste situatie? Hoe groot acht zij de kans op regelgevingsarbitrage?

Acht de regering de keuze om het gedragstoezicht geen onderdeel van de Europese bankenunie te laten zijn juist? Hoe is in dit kader de relatie tussen de European Securities and Markets Authority (ESMA) en de voorgestane bankenunie? Wordt een uitgebreidere taakstelling van de ESMA in de toekomst voorzien?

Welke stappen ziet de regering als noodzakelijk om er voor te zorgen dat er in de Eurozone een juiste gemeenschappelijke toezichtcultuur ontstaat?

Een bankenunie zal ertoe leiden dat banken zich aan scherpere gemeenschappelijke regels moeten houden. Gaat het dan alleen om financiële regels of komen ook andere niet-financiële parameters in beeld? Bijvoorbeeld een bankencode zoals Nederland die kent rond integriteitsskwetsies.

Risico's

Gedeelde verantwoordelijkheid betekent dat alle lidstaten hun verlies moeten nemen voor noodlijdende banken. Hoe beoordeelt de regering het uitgangspunt dat ook Nederland daarmee verantwoordelijk wordt voor de schuldenpositie van willekeurige banken in andere lidstaten? Heeft de regering een idee van de impact hiervan op de Nederlandse economie en staatshuishouding? Gaat het CPB deze impact doorrekenen?

Heeft de Nederlandse regering een integrale (financiële, economische en politieke) risico-analyse gemaakt van de invoering van een Europese bankenunie? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kan de Eerste Kamer de conclusies ontvangen?

Leidt een bankenunie niet tot een "*moral hazard*"? Banken die onder de maat presenteren weten dat zij uiteindelijk aanspraak kunnen maken op financiële ondersteuning.

Proportionaliteit

In de kabinetsappreciatie schrijft de regering: "Ten aanzien van de proportionaliteit is het oordeel van het kabinet op hoofdlijnen positief, zij het dat Nederland de nodige waarborgen moet hebben voordat bepaalde bevoegdheden kunnen worden overgedragen. De meeste taken die aan de ECB worden opgedragen gaan niet verder dan nodig om te komen tot een effectief Europees toezichtmechanisme voor banken." De "meeste" taken houdt in dat een al dan niet grote minderheid van de taken of tenminste sommige taken wél verder gaan dan nodig is. Kan de



Datum 12 oktober 2012
Kenmerk 151410u
blad 5

regering een limitatieve opsomming geven van de taken die volgens haar verder gaan dan nodig is?

Eén van de argumenten om een bankenunie in te voeren is dat individuele lidstaten niet bij machte zijn toezicht te houden op hun eigen banken. Kan de regering aanduiden waarom dit zo is en of dit voor alle lidstaten in gelijke mate geldt? Wat waren de kernoorzaken van falend toezicht? En waarom zou "Brussel", of meer precies, "Frankfurt" dat beter kunnen?

Tijdpad

In de kabinetsappreciatie stelt de regering aangaande een bankenunie: "Daarnaast hecht Nederland aan een volgtijdelijkheid [van invoeringsstappen] waarbij de volledige autoriteit over beslissingen die te maken hebben met het afwikkelen of herstructureren van banken (resolutiebeslissingen) pas naar het Europees niveau gaan wanneer het afwikkelen of herstructureren van deze banken ook op Europees niveau wordt gefinancierd. Op het moment dat een bank wordt geherkapitaliseerd met ESM-gelden zou de volledige zeggenschap over beslissingen aangaande resolutie meteen op Europees niveau moeten liggen."

Bedoelt de regering met "op Europees niveau gefinancierd" uit de eerste zin, uitsluitend de in de tweede zin genoemde herkapitalisatie met ESM-gelden? Zo nee, kan de regering dan kort opsommen waarover het nog meer zou kunnen gaan (zoals bijvoorbeeld door de ECB gecreëerde faciliteiten). De regering heeft het over "financiering" op Europees niveau. Bedoelt de regering niet "voteren" op Europees niveau? Immers de financiering zelf lijkt bij de staten te liggen, en zo uiteindelijk bij de burgers.

Hoe oordeelt de regering over het voorgestane tijdpad met betrekking tot de implementatie van het Europese prudentiële toezicht? Acht de regering het realistisch dat de datum van inwerking-treding, zij het fasegewijze, 1 januari 2013 zal zijn?

Europese Centrale Bank

Bevoegdheden en taken van de ECB

De ECB mag vroegtijdige interventiemogelijkheden uitvoeren indien een bank inbreuk maakt op toetsingsvermogens-eisen. Om welke interventiemogelijkheden gaat het hier?

Verscherpt banktoezicht (SSM) moet volgens de Routekaart gepaard gaan met geïntegreerd bankencrisisbeheer. Hoever mag dit systeem volgens Nederland gaan? Wie wordt er in uitvoerende zin verantwoordelijk voor het crisisbeheer? Is de ECB hiertoe geëquipeerd? Kan dit er ook toe leiden dat structureel slecht presterende banken failliet worden verklaard? En zo ja, wat zijn dan de gevolgen voor Nederland?

Het voorstel voor een verordening waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid op het gebied van het prudentieel toezicht op kredietinstellingen, artikel 15, voorziet in een sanctiebepaling. Waarom is er exclusief voor financiële sancties gekozen (tot 10% van de jaarmzet)? Het gaat immers om instellingen die een financiële injectie nodig hebben. Wat is de verhouding met nationale sancties?



Datum 12 oktober 2012
Kenmerk 151410u
blad 6

Scheiding monetair beleid en toezichtstaken

Wat is het oordeel van de regering over de noodzaak om binnen de ECB de monetaire taak strikt te scheiden van de prudentiële taak en de organisatorische oplossing die daarvoor in de governance verordening is gekozen? Ziet de regering risico's van de gemaakte keuze?

De Commissie stelt in haar voorstel "dat al haar voorbereidende en uitvoerende werkzaamheden in de ECB worden verricht door organen en administratieve afdelingen die gescheiden zijn van die welke bevoegd zijn voor het monetaire beleid." Is de regering van mening dat voornoemde genoeg zekerheid geeft voor de strikte scheiding van toezicht en monetair beleid? Of meent zij dat er aanvullende maatregelen nodig zijn? Hoe beoordeelt de regering het risico dat de ECB zich blootstelt aan reputatieschade door slecht uitgevoerde toezichtstaken en deze mogelijk een gevaar vormen voor de betrouwbare reputatie van de ECB?

In de kabinetsreactie schrijft de regering: "Vanwege de belangenconflicten die op kunnen treden binnen de ECB als gevolg van de combinatie van een monetaire en toezichthoudende taak, is een functionele scheiding tussen beide taken daarnaast van groot belang."

Op welke belangenconflicten tussen de monetaire taak en de toezichthoudende taak doelt de regering in het bijzonder?

Indien de combinatie van de monetaire taak en de toezichthoudende taak in het algemeen belangenconflicten met zich meebrengt, waarom is de regering dan niet van mening dat er een institutionele scheiding in plaats van slechts een scheiding tussen de bestuursfuncties moet zijn? Is de regering van mening dat dergelijke conflicten juist binnen het bestuur als geheel opgelost moeten worden?

Relatie ECB-nationale toezichthouders

Acht de regering de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de ECB en de EBA ten opzichte van de nationale toezichthouders afdoende beschreven? Zo nee, welke helderheid is dan nog geboden en hoe zou hierin moeten worden voorzien?

Het verschuiven van het toezicht van de banken naar het Europese niveau is een kernbestanddeel van de bankenunie. Wat blijft dan nog de rol voor het nationale toezicht? Het gaat dan zowel om de toezichthoudende functie van de nationale overheid als de controlefunctie van het nationale parlement. Graag een reactie van de regering op dit punt.

Kan de regering ook nader ingaan op de relatie van de ECB tot nationale toezichthouders? Het lijkt in de verordening vooral neer te komen op een negatieve afbakening: de nationale toezichthouders doen wat niet aan de ECB is opgedragen.

Relatie met niet-eurolidstaten, inclusief verhouding tot EBA

Hoe ziet de regering de positie van het Verenigd Koninkrijk en de relatie van de ECB en het Verenigd Koninkrijk?

Kan de regering de relatie tussen Europese Bankautoriteit (EBA) en de ECB in het kader van de praktische implementatie van de Single Supervisory Mechanism (SSM) uiteen zetten?

De stemregeling in de EBA verordening dient te worden aangepast. In specifieke gevallen zou stemmen bij gewone meerderheid niet voldoen. De tekst is op dit punt niet duidelijk. Kan de regering dit nader toelichten?



Datum 12 oktober 2012
Kenmerk 151410u
blad 7

Wie neemt de regiefunctie en heeft de uitvoeringsmacht bij het herstructureren van noodlijdende banken (hetgeen verder gaat dan de herkapitalisatiefase)? Hebben nationale staten hier nog een extra rol in te spelen volgens het oordeel van de regering? Geldt dit ook in financiële zin?

Overige aspecten

Acht de regering het gezien de toenemende politieke macht van de ECB (indachtig het beslissingsproces over het opkopen door de ECB van Zuid-Europees schuldpapier) wenselijk om nog eens extra bevoegdheden aan de ECB toe te kennen?

Het overhevelen van toezicht naar de ECB vereist ingrijpende veranderingen in de organisatie van zowel de ECB als van De Nederlandsche Bank. Kan DNB dit bolwerken en in hoeverre is DNB reeds klaar voor deze situatie en welke stappen dient zij nog te zetten? Kan de regering een indicatie geven wat in personele en budgettaire zin voor de ECB gaat betekenen?

Inzet ESM instrument van directe herkapitalisatie

In de kabinetsappreciatie gaat de regering ook in op het ESM als mogelijk direct bankenherkapitalisatie-instrument voorafgaande aan de eventuele instelling van een bankenunie. De regering stelt: "Tijdens de Eurozone-top [29 juni 2012] is afgesproken dat wanneer effectief Europees banktoezicht is opgericht, het ESM banken direct zou kunnen herkapitaliseren.⁵ Introductie van het instrument voor directe herkapitalisatie vereist unanimitéit en ook het gebruik van dit instrument vereist volgens Nederland unanimitéit. De noodprocedure, die voor het huidige instrumentarium van het ESM gebruikt kan worden, kan voor het instrument voor directe herkapitalisatie niet gelden." Het "volgens Nederland" in de tweede zin duidt op een interpretatie van de regering. Kan de regering op zo kort mogelijke termijn bij de verdragspartners nagaan of zij deze opvatting over unanimitéit delen en kan de regering de Eerste Kamer spoedig over het antwoord inlichten? In dit verband zij gewezen op de toezeggingen die de regering op 3 juli 2012 in en aan de Eerste Kamer deed aangaande een mogelijke wijziging ex artikel 19 van het ESM-verdrag voor zover deze directe bankenherkapitalisatie of directe steun aan banken mogelijk maakt en waarbij voor zover er strijdigheid is met artikel 12 van het ESM-verdrag deze wijziging, voorafgaand aan een besluit hieromtrent van de Raad van gouverneurs of anderszins, aan de Staten-Generaal ter goedkeuring zal worden voorgelegd.

Op het moment dat het nieuwe toezichtsregime is ingevoerd, kan het ESM noodlijdende banken in de Eurozone rechtstreeks herkapitaliseren. Wat betekent dit in ogen van de regering voor de rol van nationale parlementen bij de toewijzing van ESM-gelden? Vereist deze rechtstreekse herkapitalisering een wijziging van het ESM verdrag? Bij het huidige verdrag gaat het immers om het toekennen van ESM middelen aan individuele landen. Zo nee, is dit juridisch getoetst? Is er sprake van een plafondeffect aan herkapitalisering? Welke terugbetalingsopties ziet de regering?

De Routekaart constateert dat sommige banken "te groot zijn om failliet te gaan". Wat zijn hiervan volgens de regering de operationele consequenties voor de bankenunie?

⁵ Eerder in de Kabinetsappreciatie (§1) werd meer expliciet aangegeven dat de regering effectief toezicht "als voorwaarde" stelt voor deze herkapitalisatiewijze.



Datum 12 oktober 2012
Kenmerk 151410u
blad 8

Is de regering voorstander om banken en kredietinstellingen ook om een financiële bijdrage te vragen aan het ESM budget? Zij hebben immers direct belang bij financiële stabiliteit en crisis-beheersing?

De regering stelt in de kabinetsappreciatie "Europees toezichtmechanisme voor banken en directe herkapitalisatie door het ESM" van 1 oktober 2012 dat Nederland onder in de kabinetsappreciatie aangegeven voorwaarden "in beginsel positief [staat] ten aanzien van het op te rmijn invoeren van een Europees geïntegreerd financieel kader (bankenunie). Dit zou in ieder geval moeten bestaan uit Europees micro- en macroprudentieel toezicht, uit een Europees depositogarantiestelsel, en uit een Europees resolutiefonds en autoriteit, eventueel in combinatie met een Europese publieke achtervang."⁶ (§4-a.) Kan de regering aangeven: (a) waaruit deze achtervang zou moeten bestaan; (b) of deze qua bedragen ongelimiteerd zou moeten zijn;⁷ (c) zo nee, om welke maximale bedragen het zou moeten gaan; (d) zo ja, of de regering dan inderdaad van mening is dat de burgers van de EMU-landen uiteindelijk onbeperkt garant moeten staan voor een uiteindelijk falen van het bancaire stelsel.

In het huidige bancaire stelsel functioneren banken als winstgedreven entiteiten die hun kosten, waaronder (deels) die van toezicht en het depositogarantiestelsel, afwentelen op het publiek. Is dit volgens de regering een correcte waarneming? Niettemin zouden de burgers "eventueel" moeten opdraaien voor verliezen van (sommige) banken. Hoe staat de regering tegenover deze onevenredigheid van private winsten doch gesocialiseerde verliezen? Acht de regering deze onevenredigheid maatschappelijk aanvaardbaar? Indien de regering deze onevenredigheid vooralsnog in beginsel niet zou afwijzen (dit lijkt immers de implicatie van de kabinetsappreciatie) denkt de regering dan dat zij of de EMU hier duurzaam legitimering voor kan verwerven bij de burgers van de EMU-landen? Hierbij zij erop gewezen dat de Europese Commissie in COM(2012)510 constateert dat "4,5 biljoen EUR geld van de belastingbetalers is gebruikt om banken in de EU te redden". Daarbij zijn niet meegerekend de veel hogere crisiskosten, inclusief de gedeelde inkomsten, die het direct gevolg zijn van het falen van banken en het falen van het toezicht.

Effectiviteit en efficiency Europees toezichtmechanisme

Is de regering met de Europese Commissie van oordeel dat het genoemde Single Supervisory Mechanism afdoende is beschreven en dat een dergelijk mechanisme borg staat voor een vlotte en efficiënte voorbereiding en uitvoering van toezichtbeslissingen alsook de noodzakelijke coördinatie en informatievoorziening betreffende kwesties met zowel een lokale als een Europese

⁶ De Europese Commissie lijkt de zaken in COM(2012)510 iets zonniger voor te stellen (althans voor de belastingbetaler, niet voor de banken). Op bladzijde 3NL schrijft de Commissie eerst: "Als banken in de toekomst in moeilijkheden geraken, moet het publiek er vertrouwen in hebben dat noodlijdende banken zullen worden geherstructureerd of gesloten en de kosten voor de belastingbetaler zullen worden geminimaliseerd." De zonniger passage staat op bladzijde 9NL waar "minimaliseren" verschuift naar substitueren: "Met name de aandeelhouders en crediteuren dienen de kosten van afwikkeling te dragen alvorens enige externe financiering wordt verleend, en er moeten privésectoroplossingen worden gevonden in plaats van het geld van de belastingbetalers te gebruiken." (Overigens: is het zo dat de Commissie hier met "crediteuren" "obligatiehouders" bedoelt? Deposithouders zijn immers ook crediteuren.)

⁷ Later in de kabinetsappreciatie (§4-c) stelt de regering: "De Eurozone als geheel heeft immers ook geen oneindige middelen om banken te redden. Daarom moet ... het beslag op het ESM worden beperkt."



Datum 12 oktober 2012
Kenmerk 151410u
blad 9

reikwijdte? Is er een inschatting wat de (extra) kosten zullen zijn? En is er een massieve verhuisbeweging voorzien richting Frankfurt?

In de kabinetsappreciatie stelt de regering dat er voordelen verbonden zijn aan supranationaal toezicht. Hoe beoordeelt de regering, afgezien van deze voordelen, de kwaliteit van het regelkader uit het voorstel in vergelijking met dat van de huidige Nederlandse wet? Ziet zij het voorgestelde regelkader als meer adequaat, gelijk of (iets) minder adequaat dan dat uit de Nederlandse wet?

Kenmerk van een Europese bankenunie is centralisering van prudentieel toezicht op en gedeelde verantwoordelijkheid voor banken. Het gaat daarbij om totaal 8.000 banken en kredietinstellingen in de Eurozone. Waarop baseert de regering het oordeel dat een dergelijk wel zeer substantieel aantal banken effectief op centraal – dat wil zeggen supranationaal – niveau door één instelling (ECB) gecontroleerd kan worden? Daar is immers een ongekende inzet van menskracht en middelen voor nodig. Kan er überhaupt wel op doeltreffende wijze toezicht worden gehouden? Kan de ECB (en de EBA) hier naar behoren zijn nieuwe taak vervullen?

In de Routekaart wordt met zoveel woorden gezegd dat de aandeelhouders en crediteuren de afwikkelingskosten dienen te dragen vooraleer externe financiering wordt verleend via het geld van belastingbetalers. Kan dit principe volgens de regering op transparante wijze worden geïmplementeerd bij een bankencrisis waar snel en adequaat moet worden ingegrepen?

Democratische controle en parlementaire betrokkenheid

In de kabinetsreactie schrijft de regering: “De vormgeving van het Europees toezichtmechanisme moet waarborgen dat de Europese toezichthouder daadkrachtig en onafhankelijk toezicht kan houden. Verder moet de Europese toezichthouder op democratische wijze verantwoording afleggen.” (Zie ook mededeling bankenunie, NL blz. 7). Deze positie roept een aantal vragen op. De toezichthouder moet verantwoording afleggen aan democratisch gekozen organen. Is dit wat de regering bedoelt met “op democratische wijze verantwoording afleggen”?

Indien in het nieuwe stelsel de toezichthouder verantwoording moet afleggen aan democratisch gekozen organen (dit lijkt passend bij een unie die streeft naar democratie – vergelijk §4, “Strengthening democratic legitimacy and accountability” uit het eerder aangehaalde rapport van de voorzitter van de Raad van 26 juni 2012) dan roept dit de vraag op waarom dit voor de monetaire taak niet zou moeten gelden. Kan de regering daar antwoord op geven? Het mag zo zijn dat deze verantwoording indertijd bewust buiten het Verdrag is gehouden maar het is inmiddels duidelijk, ook voor de Raad, dat er wel meer mis was met de EMU-constellatie (zie het bovengenoemde rapport van de Raadsvoorzitter; en wat betreft het onderhavige punt ware bij §4 tevens de monetaire taak van de ECB te betrekken). Is de regering van mening dat het afleggen van verantwoording niet past bij monetaire onafhankelijkheid? Kan de regering dan uitleggen waarom deze verantwoording wel past bij toezicht?

De ECB zou volgens de voorstellen voor de extra verantwoordelijkheden een verantwoordingsplicht krijgen aan het Europees parlement en de Europese Raad (p. 7 van de Routekaart naar een bankenunie). Acht de regering dit een even zware democratische controle als die van het Nederlandse Parlement?



Datum 12 oktober 2012
Kenmerk 151410u
blad 10

Hoe beoordeelt de regering het feit dat het Europees Parlement een centrale rol inneemt in het proces van democratische controle voor besluiten die de Eurozone van 17 ledenlanden van de Europese Unie betreffen waarbij Europarlementariërs uit de 27 landen waartoe 10 landen niet tot de Eurozone gerekend kunnen worden mede democratisch controle uitoefenen? Waarom wordt geen gewag gemaakt van de positie van de Nationale Parlementen van de Eurozone en hoe denkt de regering de Staten-Generaal daarbij te betrekken? Is de regering niet bevreesd dat de betrokken Nationale Parlementen in dit proces geen rol vervullen waardoor het noodzakelijke meedenken van de Nationale Parlementen dreigt te ontbreken? Hoe staat de regering tegenover de gedachte dat in het Europa van de twee snelheden gezocht moet worden naar structuren waarbij de Nationale Parlementen in de Eurozone en het Europees Parlement een grotere betrokkenheid krijgen?

Wordt het gemeenschappelijke *rulebook* nog in enigerlei vorm aan de nationale parlementen voorgelegd? Wat zijn de ervaringen tot dusver?

Betrekken Europees Parlement en nationale parlementen bij besluitvorming

Volgens §3 van de Toelichting bij het voorstel berust het Voorstel voor een verordening waarbij aan de Europese Centrale Bank specifieke taken worden opgedragen betreffende het beleid op het gebied van het prudentieel toezicht op kredietinstellingen op artikel 127, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waardoor – zo merkt de regering op in de kabinetsappreciatie – unanimitieit van de Raad vereist is, maar geen medebeslissing van het Europees Parlement. Dat medebeslissing niet vereist is, houdt niet in dat het onverstendig zou zijn om het voorstel ter medebeslissing aan het gekozen Europees Parlement voor te leggen. Deze medebeslissing zou in het bijzonder aangewezen zijn in het licht van het rapport van de voorzitter van Raad van 26 juni 2012 “Towards a Genuine Economic and Monetary Union”. Onder kop 4 van dit rapport (“Strengthening democratic legitimacy and accountability”) staat: “Moving towards more integrated fiscal and economic decision-making between countries will ... require strong mechanisms for legitimate and accountable joint decision-making. ... Close involvement of the European Parliament and national parliaments will be central, in the respect of the community method.” Het is dan opmerkelijk dat de Europese Commissie en de Europese Raad de eerste gelegenheid voorbij laten gaan om tenminste toch het Europees Parlement mee te laten beslissen over een belangrijke verordening. Dit geeft weinig aanleiding tot optimisme over de mooie woorden van de Raadsvoorzitter. Hoe ziet de regering dit? Is de regering bereid om met al haar gewicht de Raad en de Commissie te bewegen om het voorstel alsnog ter medebeslissing voor te leggen? Zo nee kan zij hiervoor dan steekhoudende argumenten geven mede in het licht van het genoemde voorzittersrapport?

Inhakend op de hierboven genoemde “close involvement of the ... national parliaments” wordt de regering gevraagd hoe zij staat tegenover het idee om de nationale parlementen van de EMU-landen, vooralsnog voor een experimentele periode, op basis van bevolkingsaantal een meerderheidsinstemmingsrecht te geven (codecisie) voor verordeningen betreffende de EMU? Dit betekent dat als er geen meerderheidsinstemming is dat dan het betreffende voorstel wordt ingetrokken. Dit zou bijdragen aan de volgens de Raadsvoorzitter vereiste “strong mechanisms for legitimate and accountable joint decision-making”. Indien de regering iets ziet in dit idee



Datum 12 oktober 2012
Kenmerk 151410u
blad 11

(zelfs indien het vooralsnog aarzelend zou zijn) is zij dan bereid om dit idee aftastend te bespreken met beide Kamers van de Staten-Generaal en vervolgens met de Europese Commissie en de Raad?

Evaluatie

Wat vindt de regering van de preambule bij de Verordening van de Raad inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen dat gezien het tijdpad vanaf de top van de Eurozone op 29 juni jl "geen formele effectbeoordeling kon worden uitgewerkt"? Welke conclusies verbindt de regering hieraan?

Rond de jaarwisseling moet de evaluatie door de Commissie van de werking van Europese toezichthoudende autoriteiten gereed zijn. Kan de Eerste Kamer de conclusies van deze evaluatie ontvangen? Kan de regering er op aandringen dat de per 1 januari 2016 voorziene evaluatie van het SSM en de vastgestelde procedures een breed karakter krijgt? Hiermee bedoelen de leden van de commissie een evaluatie waarin niet alleen getoetst wordt op instrumentele en operationele effectiviteit en efficiency maar ook vragen aan de orde komen als: heeft het SSM geleid tot structurele stabilisatie op en meer vertrouwen van financiële markten? Is er moral hazard opgetreden? Is de positie van banken in onder andere de zuidelijke landen duurzaam verbeterd? Heeft de toezichtsfunctie van nationale parlementen aan belang ingeboet? Is de ECB op zijn taak berekend? Komt er een juiste gemeenschappelijke toezichtscultuur in de Eurozone tot stand? Kortom, een brede evaluatie waarin ook op economische en politieke indicatoren en doelstellingen wordt getoetst en breed lessen worden getrokken.

Mede gezien het voorziene mondeling overleg dat de commissie met u gepland heeft op 27 november 2012 hecht de commissie aan beantwoording binnen vier weken.

Hoogachtend,

Prof. dr. P.H.J. Essers
Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën