

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Aan de Voorzitter van de
Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 AE Den Haag

Directie Financiële Markten

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk

FM/2012/1555 U

Uw brief (kenmerk)

12-10-2012/151410u

Bijlagen

Beantwoording vragen Eerste
Kamer van 12 oktober jl. inzake
bankenunie

Datum 8 november 2012

Betreft Beantwoording vragen inzake routekaart naar een geïntegreerd financieel
kader

Geachte voorzitter,

Bijgaand treft u de beantwoording van de vragen die op 12 oktober 2012 door uw Kamer gesteld zijn inzake de routekaart naar een geïntegreerd financieel kader (bankenunie). Conform de wens van de commissie Financiën zijn de in de brief gestelde vragen en gemaakte opmerkingen betrokken bij de bespreking van het onderwerp Bankenunie tijdens de Europese Raad van 18 en 19 oktober 2012.

Hoogachtend,

de minister van Financiën

J.V.R.A. Dijsselbloem

Beantwoording vragen inzake routekaart naar een geïntegreerd financieel kader

De antwoorden zijn onder dezelfde kopteksten weergegeven als de gestelde vragen.

Uitgangspunten Commissievoorstellen

Vragen

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

Antwoorden

De Europese Commissie beschrijft in haar routekaart een bankenunie als het onder Europees toezicht brengen van banken, gevolgd door het creëren van een gemeenschappelijk Deposito Garantie Stelsel (DGS) en gemeenschappelijk resolutiemechanisme. Een bankenunie kent een aantal potentiële voordelen voor de EMU en voor het functioneren van de interne markt. Zo kan een bankenunie het gelijke speelveld bevorderen, kunnen (grensoverschrijdende) systeemrisico's beter worden gemitigeerd en besmettingsrisico's worden verkleind.

Een voorbeeld van dit laatste is het gedeeltelijk opheffen van de link tussen nationale overheden en hun bankensector. Het afzwakken van de vicieuze cirkel waarbij kwetsbare nationale overheden en kwetsbare banken elkaar besmetten, draagt bij aan het verminderen van de kans op toekomstige crises. Potentiële nadelen zijn met name gelegen in prikkels voor zowel banken als nationale overheden voor risicovol en onwenselijk gedrag dat leidt tot problemen bij banken als de kosten hiervan Europees gedeeld worden ('moral hazard'). De mate waarin het lukt deze prikkels te minimaliseren bij de inrichting van het Europees toezichtmechanisme voor banken, speelt een belangrijke rol bij de weging van voor en nadelen.

De term financiële instelling wordt in de routekaart gebruikt om aan te geven dat oprichting van een bankenunie de eenheid en integriteit van de volledige interne markt voor financiële diensten niet in gevaar mag brengen. Een nieuw toezichtmechanisme voor banken mag de markt voor de andere financiële instellingen niet verstoren. De doelgroep die volgens de huidige plannen onder het Europees toezichtmechanisme komt te vallen is in deze context beperkt tot banken als bedoeld in de bankenrichtlijn (instellingen die deposito's aantrekken en kredieten uitzetten) en eventuele holdings waarvan zij onderdeel uitmaken. Dat dit ook de doelgroep zal zijn die van steun gebruik kan maken ligt in de rede maar is nog niet zeker. Dit zal nader worden uitgewerkt in het nieuwe instrument om directe ESM-steun te kunnen verlenen. De (geografische) complexiteit van banken maakt samenwerking met andere lidstaattoezichthouders, en zelfs met toezichthouders buiten de EU, essentieel. Binnen de EU coördineert EBA het toezicht op banken die grensoverschrijdend actief zijn. Hoewel het toezicht dus complex kan zijn, zal voor het al dan niet verlenen van steun de zetel van de rechtspersoon die steun aanvraagt van belang zijn.

Nederland staat in beginsel positief ten aanzien van het op termijn invoeren van een Europees geïntegreerd financieel kader (bankenunie). Voordat een bankenunie ingevoerd kan worden, zal wel aan strikte voorwaarden voldaan moeten zijn, zoals verwoord in de kabinetsappreciatie van 1 oktober jl (Kamerstuk 21501, nr. 946). De basis voor deze beleidslijn is uiteengezet in de brief van

7 september 2011 (nr. 3106274) inzake de kabinetsvisie op de toekomst van de Economische en Monetaire Unie. Momenteel wordt in de Raad en het Europees Parlement onderhandeld over de juridische basis waarop het Europees toezichtmechanisme zal gaan rusten en waarvan CRR/CRD IV een belangrijk onderdeel uitmaakt. Daarnaast vinden in de Raad eveneens onderhandelingen plaats over het voorstel van de Commissie om de ECB specifieke taken te geven op het gebied van banktoezicht. Het kabinet acht dit noodzakelijk gelet op het garanderen van de financiële stabiliteit in Europa en de werking van de interne markt voor financiële diensten. Dit betekent dat een deel van de toezichthoudende taken van de DNB worden overgedragen aan de ECB. Tegelijkertijd blijft Nederland invloed uitoefenen op het toezichtmechanisme voor Europese banken en de uitvoering hiervan via o.a. de beoogde Raad van Toezichthouders van de ECB en de Europese Bankautoriteit (EBA). De Nederlandse inzet is erop gericht dat de ECB, behalve het afleggen van verantwoording voor het banktoezicht aan het Europees Parlement en de Raad van Ministers, de rapportages ook zou moeten versturen naar de nationale parlementen van deelnemende landen.

Inbedding in de EMU

Vragen

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". 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?

Antwoorden

De visie van het kabinet op de toekomst van de EMU is uiteengezet in de Kamerbrief over de toekomst van de EMU van 7 september 2011 (Kamerstuk 21501-07, nr. 839), de Kamerbrief over Europese economische stabiliteit en groeivermogen (Kamerstuk 21501-07 nr. 847) en de appreciatie van het tussenrapport toekomst EMU zoals verzonden aan de Kamer op 15 oktober jl. (Kamerstuk 21501-20 nr. 688). Een bankenunie kan, door het gedeeltelijk doorsnijden van de vicieuze cirkel tussen kwetsbare overheden en kwetsbare banken, een belangrijke bijdrage leveren aan de financiële stabiliteit in het eurogebied. Een bankenunie vormt echter geen alternatief voor de structurele hervormingen en budgettaire consolidatie die in Europa zijn ingezet. Naleving van afspraken die op deze terreinen zijn gemaakt (via onder andere de Macro Economische Onevenwichtigheids Procedure, het *six-pack* en het *two-pack*) is van vitaal belang. Omdat in het ontwerp van de EMU tekortkomingen zijn gebleken, hebben de leden van de eurozone nu deze maatregelen genomen om de EMU te versterken.

Depositogarantiestelsel en afwikkelingsfonds

Vragen

De mededeling van de Commissie schetst een routekaart naar een bankenunie waarvan het Europese banktoezicht 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 sluis met geld worden opgezet 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 stresstesten hierin gaan spelen?

Antwoorden

Zoals weergegeven in de kabinetsappreciatie van 1 oktober jl, dient het juridisch kader voor het Europees toezicht waarover momenteel wordt onderhandeld volgens het kabinet een goede basis te bieden voor kwalitatief hoogstaand toezicht. Het kabinet acht het toezicht zoals dit op papier wordt overeengekomen pas geslaagd wanneer het ook goed werkt in de praktijk. Daarbij is het onder meer van belang dat er een goede samenwerking is tussen de ECB en de nationale toezichthouders en dat de toezichtfuncties bij de ECB voldoende capaciteit hebben en adequaat functioneren.

De Europese Commissie heeft nog geen tijdspad uiteengezet voor de invoering van een Europees depositogarantiestelsel en een Europees resolutiefonds. Het kabinet staat een zorgvuldige invoering van zowel het Europees toezichtmechanisme als eventuele verdere stappen naar Europese risicodeling voor. Een goede kwaliteit van dergelijke ingrijpende maatregelen is essentieel. Kwaliteit gaat boven snelheid.

Gegeven de potentiële voordelen staat Nederland in beginsel positief ten aanzien van het op termijn invoeren van een Europees geïntegreerd financieel kader (bankenunie), waarvan een Europees depositogarantiestelsel en een Europees resolutiefonds deel uit maken. Hierbij is zorgvuldigheid geboden. Nederland stelt kwaliteit boven snelheid en houdt vast aan zijn visie ten aanzien van de voorwaarden voor het instellen van een bankenunie.

Voordat er sprake kan zijn van volledige Europese risicodeling, moet aan een aantal voorwaarden zijn voldaan. Allereerst moet het Europees toezicht zich over een periode bewezen hebben. Zonder voldoende sterk Europees toezicht zou Nederland aan te grote risico's worden blootgesteld. Verder moeten nationale resolutieraamwerken en depositogarantiestelsels volledig zijn geharmoniseerd. Verdere harmonisatie van prudentiële regels en andere regels die de gezondheid van banken raken, zoals gedragsregels, ligt ook in de rede. Ten slotte is een voorwaarde voor volledige risicodeling dat banken die gaan participeren in een Europees DGS- en resolutiefonds een gelijke startpositie hebben. Voordat banken aanspraak kunnen maken op een Europees resolutiefonds en depositogarantiestelsel, moet hun financiële positie vergelijkbaar zijn. Daartoe is een externe en objectieve doorlichting, bijvoorbeeld middels stresstesten, van het Europese bankwezen noodzakelijk. Tot slot worden de risico's waaraan Nederland blootgesteld wordt door een Europees DGS en een Europees resolutiefonds gemitigeerd doordat er nu in Europa over regelgeving wordt onderhandeld die ervoor zorgt dat wanneer banken failliet dreigen te gaan, eerst aandeelhouders en vervolgens private schuldeisers (via bail-in schuld, die mogelijk wordt gemaakt door de herstel- en resolutierichtlijn) worden aangesproken.

Verdere ontwikkeling van een geïntegreerd financieel kader

Vragen

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 tijdspad 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 integriteitskwesaties.

Antwoorden

In de visie van het kabinet bestaat een bankenunie uit Europees toezicht, gebaseerd op een *single rule book*, uit een Europees depositogarantiestelsel, en uit een Europees resolutiefonds en autoriteit, eventueel in combinatie met een Europese publieke achtervang. De Europese Commissie heeft opgeroepen tot aanneming van CRD IV, de DGS-richtlijn (die ziet op de harmonisatie van nationale DGS stelsels) en de herstel- en resolutierichtlijn voor het einde van dit jaar. De ER van 18 en 19 oktober heeft deze oproep in zijn conclusies ondersteund. Het kabinet acht aanneming van CRD IV en de bijbehorende verordening (CRR) essentieel voordat gestart wordt met Europees toezicht.

De genoemde richtlijnen gelden voor alle EU lidstaten. Het risico voor regelgevingarbitrage in de EU kan worden geadresseerd door blijvende EU-brede harmonisatie van regelgeving. Samenwerking binnen EU 27 verband blijft de voorkeursroute van het kabinet. Dit laat onverlet dat het nodig kan zijn op deelterreinen - bijvoorbeeld t.a.v. risicodeling - nauwer samen te werken in de eurozone, waarbij het kabinet maximaal de ruimte wil openhouden voor niet-eurolanden om zich aan te sluiten. Verdere stappen naar risicodeling tussen een deelverzameling van EU lidstaten hoeft volgens het kabinet verdere harmonisatie van regelgeving voor de hele EU niet in de weg te staan.

In de visie van het kabinet is in een bankenunie naast verdere harmonisatie van prudentiële regels, harmonisatie van andere regels die de gezondheid van banken raken vereist zoals bepaalde gedragsregels. Volgens het kabinet moet er in een bankenunie nauwe samenwerking zijn tussen de EU brede toezichtautoriteiten (waarin EBA, ESMA, EIOPA en de ESRB een belangrijke rol spelen), de nationale prudentiële toezichthouders (met in de Eurozone de ECB als prudentiële toezichthouder) en de relevante autoriteiten die zien op het gedragstoezicht. Het ligt in de rede dat er in een bankenunie ook op Europees niveau toezicht wordt gehouden op gedragseisen aan banken die een directe impact kunnen hebben op de kapitaalpositie van banken. Hierbij kan ESMA een belangrijke rol spelen. Op dit moment liggen hierover nog geen concrete voorstellen voor.

Het kabinet acht het van groot belang dat het door de ECB gehouden toezicht tanden heeft. De toezichtcultuur binnen het Europees toezichtmechanisme moet dan ook zodanig zijn dat assertief en proactief wordt opgetreden tegen gevaren voor de financiële stabiliteit. Om dit mogelijk te maken, dient de ECB voldoende middelen tot zijn beschikking te krijgen om vroegtijdig in te grijpen en dient er sprake te zijn van intensieve informatiedeling met en samenwerking tussen de ECB en de nationale toezichthouders op banken. Het zwaartepunt ligt bij het Europees toezichtmechanisme op prudentiële regelgeving. Regelgeving op het terrein van integriteit, zoals de verankering van de code banken, blijft dan ook een nationale bevoegdheid. Dat neemt niet weg dat ook niet financiële parameters een belangrijke rol spelen bij het toezicht dat de ECB zal houden, met name bepalingen die zien op de *governance* van banken.

Risico's

Vragen

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) risicoanalyse 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.

Antwoorden

Naar het oordeel van het kabinet kan Nederland in een bankenunie alleen maar via een Europees depositogarantiestelsel en een Europees resolutiefonds delen in de risico's van banken in andere lidstaten als is voldaan aan de in de kabinetsappreciatie van 1 oktober jl. genoemde voorwaarde dat alle banken gelijke startposities hebben. Dat betekent dus dat Nederland daarmee niet direct verantwoordelijk wordt voor de huidige schuldpositie van willekeurige banken in andere lidstaten. De impact van de bankenunie op de Nederlandse economie en staatshuishouding hangt af van de uiteindelijke vormgeving van alle verschillende componenten van een bankenunie, inclusief resolutie en depositogarantie. Momenteel wordt nog onderhandeld over de vormgeving van de bankenunie en de termijn van invoering. Daarbij zet Nederland in op een grote verantwoordelijkheid voor de lidstaten zelf en het voorkomen van strategisch gedrag door nationale overheden (moral hazard). Pas in laatste instantie zou een beroep op Europese middelen mogelijk moeten zijn. Met deze inzet wil de regering de kosten voor Nederland zo veel mogelijk beperken.

Een doorrekening van de impact van een bankenunie op de Nederlandse economie en staatshuishouding door het CPB zou pas opportuun zijn wanneer een definitieve vormgeving van de bankenunie duidelijk wordt. Het kabinet heeft een uitgebreide analyse gemaakt van de verschillende elementen die aan de orde komen in een bankenunie. Hiervoor verwijs ik u in de eerste plaats naar de kabinetsappreciatie van 1 oktober jl. waarin ondermeer wordt ingegaan op de stappen naar een geïntegreerd financieel kader (een bankenunie). Ook in de brief van 17 oktober (Kamerstuk 21501-20), over het tussenrapport over de toekomst van de EMU komt dit aan de orde. Een bankenunie kan volgens het kabinet *moral hazard* versterken. De in de kabinetsappreciatie van 1 oktober jl. genoemde voorwaarden die het kabinet stelt aan de totstandkoming van een bankenunie zijn erop gericht om moral hazard te verminderen.

Proportionaliteit

Vragen

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 wèl verder gaan dan nodig is. Kan de 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 aangeven 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?

Antwoorden

Volgens het kabinet zou een Europese toezichthouder in een volledige bankenunie uiteindelijk over alle prudentiële taken moeten beschikken die zijn vastgelegd in de kapitaaleisenrichtlijn en -verordening (CRD IV en CRR). Echter, zoals aangegeven in de kabinetsappreciatie van 1 oktober jl, zal er een periode zijn waarin de Nederlandse banken al onder Europees toezicht vallen, maar er nog niet tot volledige risicodeling is overgegaan. Tijdens deze periode kan een situatie ontstaan

waarbij een beslissing van de Europese toezichthouder een individuele lidstaat kan dwingen om banken af te wikkelen of te herstructureren, op kosten van de lidstaat in kwestie. Daarom moeten volgens het kabinet eindbeslissingen over resolutie van banken nog op nationaal niveau liggen zolang resolutie van deze banken met enkel nationale middelen wordt gefinancierd. Eindbeslissingen met betrekking tot toezichttaken die gerelateerd zijn aan resolutie zouden in deze periode volgens het kabinet dan ook op nationaal niveau moeten plaatsvinden. Het gaat hierbij onder andere om de bevoegdheid voor lidstaten om zelf additionele kapitaalbuffers te stellen zoals SIFI-buffers, hetgeen voor Nederland van groot belang is om resolutie te voorkomen gegeven de relatief grote bankensector ten opzichte van de omvang van de economie. Wanneer verdergaande risicodeling in een volwaardige bankenunie mogelijk is zal ook de besluitvorming over resolutie volledig naar een Europese resolutie-autoriteit worden overgedragen.

Een belangrijk voordeel van gecentraliseerd Europees toezicht op banken is dat dit de toezichthouder beter in staat stelt informatie over grensoverschrijdend actieve instellingen te vergaren dan op dit moment mogelijk is via het systeem van toezichthoudercolleges. Daarnaast kan een toezichthouder die onafhankelijk van nationale belangen toezicht houdt op multinationale instellingen een betere afweging maken van de impact van haar beslissingen in verschillende lidstaten. Overigens zet het Kabinet in op Europees toezicht op alle banken uit het eurogebied vanwege het gelijke speelveld en het risico dat ook groepen kleine/middelgrote banken een bedreiging kunnen vormen voor de nationale en Europese financiële stabiliteit.

Tijdpad

Vragen

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 "financieren" 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 inwerkingtreding, zij het fasegewijze, 1 januari 2013 zal zijn?

Antwoorden

Met 'op Europees niveau gefinancierd' uit de eerste zin bedoelt het kabinet een situatie waarin er sprake is van een volledige bankenunie die naast Europees toezicht bestaat uit een Europees depositogarantiestelsel, en uit een Europees resolutiefonds en autoriteit, gefinancierd door de Europese banken, eventueel in combinatie met een Europese publieke achtervang. Op dat moment zou de resolutie van banken altijd op Europees niveau gefinancierd worden en is het ook logisch om op dit zelfde niveau de beslissingsautoriteit over deze resolutie te leggen.

Met 'financieren' op Europees niveau bedoelt het kabinet dat resolutie van banken wordt gefinancierd door gemutualiseerde Europese middelen uit een Europees resolutiefonds, Europees DGS dan wel een eventuele Europese publieke achtervang. Het kabinet hecht grote waarde aan kwalitatief hoogstaand en effectief toezicht op banken. Het kabinet acht daarom de datum 1 januari 2013 voor het starten met het Europese prudentiële toezicht op banken niet realistisch. De ECB en nationale toezichthouders moeten eerst tijd hebben voor het in de praktijk operationaliseren van het juridisch kader dat momenteel op Europees niveau wordt uitgewerkt naar

aanleiding van de voorstellen van de Europese Commissie. De Europese Raad van 18 oktober jl. heeft aangegeven dat de operationele implementatie van het toezicht in 2013 zal plaatsvinden.

Europese Centrale Bank

Bevoegdheden en taken van de ECB

Vragen

De ECB mag vroegtijdige interventiemogelijkheden uitvoeren indien een bank inbreuk maakt op toetsingsvermogenseisen. 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 jaaromzet)? Het gaat immers om instellingen die een financiële injectie nodig hebben. Wat is de verhouding met nationale sancties?

Antwoorden

Indien een bank inbreuk maakt op de toetsingsvermogenseisen, heeft de ECB op grond van de conceptverordening de mogelijkheid maatregelen te nemen zoals het opleggen van een boete of andere bijzondere prudentiële maatregelen die in de CRD IV richtlijn worden opgenomen (bijvoorbeeld beperkingen opleggen aan bedrijfsactiviteiten en transacties).

Het oprichten van een bankenunie is een stapsgewijs proces, dat start met een Europees toezichtmechanisme. Geïntegreerd bankencrisisbeheer (een Europees DGS, Europees resolutiefonds- en Europese resolutieautoriteit) is een stap die kan volgen na de invoering van een Europees toezichtmechanisme, mits aan de voorwaarden is voldaan die het kabinet hieraan stelt. In zijn algemeenheid geldt dat goed crisisbeheer de gevolgen van een bankfaillissement beperkt en zo *moral hazard* beperkt, doordat het besluit een bank te laten failleren minder hoge maatschappelijke kosten met zich meebrengt. Goed crisisbeheer maakt het waarborgen van de continuïteit van maatschappelijk vitale delen van banken en het (in grotere mate) neerleggen van de kosten van een faillissement bij de private sector beter mogelijk.

De ECB is op grond van de conceptverordening bevoegd tot het opleggen van een financiële sanctie indien een bank inbreuk maakt op de toetsingsvermogenseisen die in verordeningen zijn opgenomen. Voor wat betreft het maximale boetebedrag van 10% van de omzet is daarbij aangesloten bij het maximum dat wordt gehanteerd in de kapitaaleisenrichtlijn (CRD IV). Naast het opleggen van financiële sancties door de ECB is het wat betreft het kabinet nodig om de ECB ook niet financiële maatregelen te kunnen laten opleggen zoals bijvoorbeeld het heenzenden van een bestuurder.

Scheiding monetair beleid en toezichtstaken

Vragen

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 toezichhoudende taak, is een functionele scheiding tussen beide taken daarnaast van groot belang." Op welke belangenconflicten tussen de monetaire taak en de toezichhoudende taak doelt de regering in het bijzonder? Indien de combinatie van de monetaire taak en de toezichhoudende 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?

Antwoorden

Volgens het kabinet is het vanwege de belangenconflicten die op kunnen treden binnen de ECB als gevolg van de combinatie van een monetaire en toezichhoudende taak binnen de ECB, van groot belang dat er een functionele scheiding is tussen beide taken, waarbij er tegelijkertijd wel sprake is van informatiedeling tussen beide functies om synergievoordelen te benutten. Zoals weergegeven in de kabinetsappreciatie van 1 oktober jl. zet het kabinet in op extra waarborgen voor een goede functionele scheiding. Zo is een risico van de gemaakte keuze door de Commissie om de (vice)voorzitter van de Raad van toezicht te kiezen uit bestaande ECB-organen, dat deze personen niet los genoeg staan van de monetaire taak. Een goede functionele scheiding tussen monetair beleid en toezicht moet volgens het kabinet waarborgen dat de uitvoering van toezichhoudende taken door de ECB geen gevaar vormt voor de reputatie van de ECB als monetaire autoriteit. Risico's van belangenverstremming tussen de monetaire en de toezichhoudende tak van de ECB zijn er met name in de fase waarin de ECB besluiten moet nemen die uiteindelijk kunnen leiden tot resolutie van een instelling. Vanuit haar monetaire taak verschaft de ECB liquiditeit (tegen onderpand) aan instellingen, en heeft zij dus als kredietverstrekker belang bij het voortbestaan van een instelling in problemen. Als toezichthouder moet de ECB echter tijdig ingrijpen om maatschappelijke schade van een te lang uitgesteld faillissement te voorkomen. Vanwege de voornoemde synergievoordelen van informatiescheiding is het kabinet voorstander van een scheiding van bestuursfuncties om deze belangenconflicten tegen te gaan, en niet een scheiding van instituties.

Relatie ECB nationale toezichhouders

Vragen

Acht de regering de verdeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de ECB en de EBA ten opzichte van de nationale toezichhouders 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 toezichhoudende 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 toezichhouders? Het lijkt in de verordening vooral neer te komen op een negatieve afbakening: de nationale toezichhouders doen wat niet aan de ECB is opgedragen.

Antwoorden¹

In zijn algemeenheid behoeft de conceptverordening meer duidelijkheid ten aanzien van de werkverdeling tussen de ECB en nationale toezichhouders. De verdeling van verantwoordelijkheden is duidelijk. De ECB heeft op grond van de conceptverordening eindverantwoordelijkheid over de in de conceptverordening opgenomen taken en bevoegdheden om inbreuken op prudentiële normen (of daarmee samenhangende normen zoals *governance*

¹ De vraag over betrokkenheid nationaal parlement wordt verderop onder kop "parlementaire betrokkenheid" behandeld.

normen) op te sporen en te herstellen. Nationale toezichthouders assisteren de ECB in de uitvoering van deze taken. Het gedragstoezicht blijft nationaal. De prudentiële toezichttaken voor de ECB omvatten geen resolutiemaatregelen. Het kabinet vindt dat resolutie een nationale aangelegenheid is zolang risicodeling nog niet geheel Europees is geregeld en er enkel nationale (publieke) middelen worden gebruikt bij resolutie van een bank.

Relatie met niet-eurolidstaten, inclusief verhouding tot EBA

Vragen

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) uiteenzetten? 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? 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?

Antwoorden

Het kabinet hecht groot belang aan samenwerking met alle 27 EU-lidstaten gezamenlijk. Dit blijft voor Nederland de voorkeursroute, onder andere gelet op het belang van de interne markt. Bij het opstellen van regelgeving voor de financiële sector blijft dan ook het uitgangspunt dat deze geldt voor alle 27 lidstaten. Het Verenigd Koninkrijk heeft echter aangegeven niet deel te willen nemen aan het Europees toezichtmechanisme, waardoor de in het Verenigd Koninkrijk gevestigde financiële instellingen niet vallen onder het toezicht van de ECB.

De EBA blijft ook na inwerkingtreding van het Europees toezichtmechanisme zijn rol als aanjager van harmonisatie van toezichtstandaarden en beslechter van geschillen tussen toezichthouders binnen de EU behouden. Volgens het kabinet moet de EBA ook een rol als beslechter van geschillen krijgen ten aanzien van de ECB.

In de concept wijziging van de EBA verordening wordt voorgesteld de stemverhouding binnen de EBA aan te passen bij besluiten die zien op inbreuk op gemeenschapsrecht en geschillenbeslechting. Zo kan ingeval nationale toezichthouders een geschil hebben, EBA een bindend oordeel vellen inzake dit geschil. Hierover wordt gestemd binnen EBA, maar tot nu toe werd bij de stemprocedure geen rekening gehouden met het al dan niet afkomstig zijn uit een Euroland. Het voorstel van de Europese Commissie ziet erop dat de landen waar de ECB het prudentieel toezicht uitvoert niet telkens de overhand hebben hetgeen zo zou zijn bij stemming bij gewone meerderheid. Hiertoe wordt een systeem voorgesteld waarbij een besluit dat wordt genomen door een onafhankelijk panel alleen kan worden tegengehouden als zowel drie eurolanden als drie niet-eurolanden tegenstemmen.

De regiefunctie bij de herstructurering van noodlijdende banken ligt volgens het Nederlandse kabinet primair bij de nationale staten zolang zij de kosten die samenhangen met deze herstructurering dragen. Dit laat onverlet dat het DG Mededinging van de Europese Commissie een eigenstandige rol heeft bij de beoordeling van herstructureringsmaatregelen in het geval van staatssteun.

Overige aspecten

Vragen

Acht de regering het gezien de toenemende politieke macht van de ECB (indachtig het beslissingsproces over het opkopen door de ECB van Zuid-Europees schuld papier) wenselijk om nogeens 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?

Antwoorden

De ECB heeft als onafhankelijke bank geen politieke macht. Zij heeft de afgelopen tien jaar een zeer goede reputatie opgebouwd. Daarom heeft het kabinet er vertrouwen in dat de ECB een centrale rol in het Europees toezichtmechanisme goed kan uitvoeren. Wel pleit het kabinet ervoor dat toezicht- en centrale banktaken worden gescheiden, zodat beide zelfstandig naast elkaar kunnen worden uitgevoerd, conform ook het recent geïmplementeerde Nederlandse toezichtmodel. DNB is bezig met haar organisatie voor te bereiden op de transitie naar het Europees toezichtmechanisme. De precieze stappen ter voorbereiding hierop zijn afhankelijk van de uiteindelijke contouren van een Europees toezichtmechanisme, welke nog niet precies duidelijk zijn. Voor het geven van een indicatie van de implicaties in personele en budgettaire zin van de nieuwe taken voor de ECB is het op dit moment te vroeg. Wel staat vast dat de financiële sector net als in Nederland zelf zal betalen voor de kosten van het toezicht.

Inzet ESM instrument van directe herkapitalisatie

Vragen

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 unanimititeit en ook het gebruik van dit instrument vereist volgens Nederland unanimititeit. 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 unanimititeit 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? 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 crisisbeheersing? 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 termijn 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? Achten 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 gederfde inkomsten, die het direct gevolg zijn van het falen van banken en het falen van het toezicht.

Antwoorden

De totstandkoming van het instrument voor directe herkapitalisatie vereist inderdaad onderlinge overeenstemming volgens het ESM verdrag. Wat betreft de toepassing van het op grond van artikel 19 van het ESM-Verdrag vast te stellen instrument voor directe bankherkapitalisatie wijst het kabinet erop dat zowel in de conclusies van 29 juni als in de conclusies van 18 oktober is opgenomen dat dit alleen kan gebeuren volgend op een regulier besluit van het ESM. Deze conclusies zijn door alle lidstaten van de eurozone aanvaard. Dit houdt in dat de reguliere procedure voor steunaanvragen (vastgelegd in artikel 13 van het ESM-verdrag) hierop van toepassing zal zijn en dat geen gebruik gemaakt kan worden van de noodstemprocedure. Het kabinet zal enkel kunnen instemmen met een instrument voor directe herkapitalisatie als in dat instrument ondubbelzinnig is vastgelegd dat de noodstemprocedure niet van toepassing is op dit instrument van het ESM.

Het kabinet wil de parlementaire betrokkenheid bij besluiten aangaande het creëren van het ESM-instrument en het gebruikmaken van dit instrument zo goed mogelijk regelen door afspraken met het parlement te maken. Op 4 juli jl. is met de Tweede Kamer overleg gevoerd over de invulling van de behandelprocedures inzake EFSF/ESM-besluiten. In de brief aan de Tweede Kamer van 13 september jl. over de behandelprocedures EFSF/ESM (Kenmerk 21 501-07 Nr. 942 Vergaderjaar 2011-2012) is aangegeven hoe de parlementaire betrokkenheid bij EFSF/ESM besluiten zal worden vormgeven. Voor een nieuw instrument van het ESM, in dit geval directe bankherkapitalisatie, wil ik aansluiten bij de afspraken zoals overeengekomen tijdens het Algemeen Overleg met de Tweede Kamer op 4 juli jl. en zoals verwoord in bovengenoemde brief, waardoor de parlementaire betrokkenheid wordt gewaarborgd.

In het debat met uw Kamer op 3 juli is u gemeld dat het niet zeker was dat een verdragswijziging en daarmee een nieuwe ratificatie noodzakelijk zou zijn en dat Nederland hierover niet alleen kan beslissen. Het ESM-Verdrag biedt de ruimte om nieuwe instrumenten voor financiële steun aan het bestaande instrumentarium toe te voegen als daarover in de Raad van gouverneurs onderlinge overeenstemming bestaat (artikel 19). De uiteindelijke vormgeving van het instrument is bepalend voor de uiteindelijke beoordeling van de vraag of verdragswijziging noodzakelijk is. Zo is onder meer van belang dat een ESM-lidstaat de steun aanvraagt en ook partij is in het af te sluiten MoU. Als aan dergelijke randvoorwaarden van het verdrag wordt voldaan dan zou de toevoeging van dit nieuwe ESM-instrument zonder verdragswijziging plaatsvinden, mits deze met onderlinge overeenstemming wordt aangenomen. Zodra de vormgeving van een dergelijk nieuw ESM-instrument is uitgekristalliseerd kan een definitieve uitspraak over de noodzaak van een verdragswijziging worden gedaan. Ik zal de Eerste Kamer over de uitkomst hiervan te zijner tijd schriftelijk informeren.

Alleen levensvatbare banken komen volgens het kabinet in aanmerking voor directe herkapitalisatie door het ESM. Dat betekent ook dat op enige termijn daarna (waarschijnlijk enkele jaren), deze bank weer geprivatiseerd kan worden, en met de opbrengst het ESM terugbetaald wordt. Een faillissement van een of meer van de grote Europese banken zou een aanzienlijke schade voor de Europese economie met zich meebrengen. Deze systeemrelevante banken worden

daarom ook sneller onder Europees toezicht geplaatst. Dit zorgt ervoor dat de inschatting van de risico's die deze, vaak grensoverschrijdend opererende banken op een meer integrale wijze gaat plaatsvinden. Daarmee wordt de kans op problemen bij deze banken verkleind. Daarnaast is het een doel van de herstel- en resolutie richtlijn waarover op dit moment wordt onderhandeld dat op termijn alle banken op een ordentelijke wijze afwikkelaar worden. Het kabinet ziet mede daarom de aanneming en implementatie van deze richtlijn als een belangrijk element in de totstandkoming van een bankenunie.

Gezien de manier waarop het ESM op dit moment is opgezet met alleen kapitaalstortingen en oproepbaar kapitaal van de deelnemende lidstaten volgens een vaste verdeelsleutel, ligt het niet voor de hand om het ESM ook direct te vullen met bijdragen van banken en kredietinstellingen. Dat laat onverlet dat in de visie van het kabinet het ESM alleen moet worden ingezet als laatste redmiddel nadat private middelen zijn ingezet om verliezen te dekken (via verwatering aandeelhouders en *bail-in* van crediteuren). In een bankenunie zal eventuele steun in de eerste plaats moeten worden opgebracht door de banken, in de vorm van een bijdrage (premie) die wordt betaald aan een Europees resolutiefonds en/of een depositogarantiefonds. Pas nadat deze private middelen zijn gebruikt zal er eventueel sprake zijn van het gebruik van een publieke achtervang (mogelijk in de vorm van het ESM).

Een publieke achtervang zal in eerste instantie noodzakelijk zijn omdat een Europees resolutiefonds en depositogarantiestelsel mogelijk niet vanaf de start over voldoende financiële middelen zal beschikken om de risico's te dekken (deze fondsen moeten worden opgebouwd met private middelen). Het ESM zou een kandidaat kunnen zijn om deze publieke achtervang te verzorgen. Het is nog niet duidelijk of deze publieke achtervang een permanente rol moet vervullen. Een ongelimiteerde achtervang is naar de mening van het kabinet niet op voorhand noodzakelijk; om welke precieze omvang het gaat is echter op voorhand moeilijk te voorspellen. De Nederlandse inzet is ook gericht op het inzetten van het ESM alleen als 'last resort', waarbij private partijen en nationale overheden de eerste verliezen moeten opvangen.

Banken betalen het door DNB en de AFM uitgevoerde toezicht grotendeels zelf. Ook het depositogarantiestelsel wordt door banken zelf betaald. De Nederlandse Bank kan het garantiebedrag voorfinancieren, om zo snelle toegang tot depositogelden te verzorgen, maar zal dit vervolgens verhalen op in eerste instantie de boedel van de failliete bank en een mogelijk restant op de overige banken. De situatie in een bankenunie verschilt uiteindelijk niet van de situatie in de lidstaten zelf voorafgaand aan de bankenunie. Ook Nederland heeft in de crisis banken voor rekening en risico van de belastingbetaler geholpen. Op dit moment wordt wel gewerkt aan regelgeving die de kans op, en de omvang van eventuele overheidssteun sterk zal beperken, met name door het invoeren van zgn. 'bail-in' schuld, die ervoor zorgt dat naast aandeelhouders de private schuldeisers van banken ook delen in de verliezen voordat er een beroep kan worden gedaan op het resolutiefonds en/of publieke middelen.

Effectiviteit en efficiency Europees toezichtmechanisme

Vragen

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 reikwijdte? Is er een inschatting wat de (extra) kosten zullen zijn? En is er een massieve verhuisc beweging 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?

Antwoorden

De voorstellen van de Europese Commissie bieden volgens het kabinet voldoende basis voor een vlotte en efficiënte voorbereiding en uitvoering van toezichtbeslissingen, mits bij de nadere uitwerking van de voorstellen de randvoorwaarden worden gecreëerd voor goede samenwerking tussen nationale toezichthouders en de ECB. Het kabinet is van oordeel dat er pas sprake kan zijn van effectief toezicht wanneer er sprake is van voldoende harmonisatie en convergentie van prudentiële regelgeving en toezichtpraktijken, goede informatiedeling en samenwerking tussen de ECB en de nationale toezichthouders en afdoende capaciteit van de toezichtfuncties bij de ECB, zowel in kwantitatieve als in kwalitatieve zin. Voor het geven van een indicatie van de implicaties in personele en budgettaire zin van de nieuwe taken voor de ECB is het op dit moment te vroeg. Wel staat vast dat de financiële sector net als in Nederland zelf zal betalen voor de kosten van het toezicht.

Het voorgestelde regelkader is van identieke kwaliteit als dat in Nederland, in die zin dat CRD IV, de DGS richtlijn en de herstel en resolutierichtlijn ook van kracht zouden zijn geworden indien er geen sprake was geweest van een Europees toezichtmechanisme. Het verplaatsen van de verantwoordelijkheid voor het toezicht naar het Europese niveau biedt de mogelijkheid om de kwaliteit van het toezicht op met name grensoverschrijdend actieve banken te verbeteren, omdat de inschatting van de risico's die deze banken lopen op een meer integrale wijze gaat plaatsvinden. Daarmee wordt de kans op problemen bij deze banken verkleind. Het kabinet is van mening dat ten behoeve van goed functionerend toezicht een belangrijk deel van de uitvoerende taken van het Europees toezichtmechanisme - dat zal bestaan uit de ECB en nationale toezichthouders - zal moeten rusten bij de nationale toezichthouders. Het kabinet heeft het vertrouwen dat de ECB een organisatie op zal tuigen die afdoende geëquipeerd is voor de haar toegewezen taken.

In de huidige crisis is gebleken dat de regelgeving in veel lidstaten op sommige punten tekortschoot om op een zorgvuldige en transparante manier zeker te stellen dat ook private schuldeisers op alle momenten en in voldoende mate meebetaalden aan het oplossen van de problemen. Met de nieuwe regelgeving waar nu aan wordt gewerkt (de herstel- en resolutierichtlijn) zal dit in de toekomst wel het geval moeten zijn.

Democratische controle en parlementaire betrokkenheid

Vragen

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). Achten de regering dit een even zware democratische controle als die van het Nederlandse Parlement? 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 democratische 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?

Antwoorden

Met "op democratische wijze verantwoording afleggen" bedoelt de regering in de kabinetsreactie op de Commissievoorstellen inderdaad verantwoording afleggen aan democratisch gekozen organen.

Het afleggen van verantwoording is niet onvereenigbaar met monetaire onafhankelijkheid. Het afleggen van verantwoording impliceert immers niet automatisch dat degene die verantwoording aflegt ook bijgestuurd (of weggestuurd) kan worden. Er wordt door ECB reeds verantwoording aan Europees Parlement (en Europese Rekenkamer) afgelegd.

De ECB-verordening voorziet in het afleggen van democratische verantwoording door de ECB aan het Europees Parlement en aan de Raad van ministers. Het is volgens het kabinet een goede zaak dat het Europees Parlement een belangrijke rol vervult bij het afleggen van verantwoording over het prudentieel toezicht op banken maar ook nationale parlementen zouden in ieder geval rapportages van de ECB over haar toezichthoudende rol moeten ontvangen. De exacte rolverdeling tussen de nationale toezichthouder en de ECB is nog onderwerp van overleg. In beginsel gaat het kabinet ervan uit dat zolang het toezicht op nationaal niveau geregeld is, ook de democratische controle daarop langs nationale lijnen geregeld is. Wanneer het toezicht op Europees niveau wordt georganiseerd ligt het voor de hand dat controle door rechtstreeks op Europees niveau gekozen volksvertegenwoordigers plaatsvindt. Omdat bij het afleggen van verantwoording niet gestemd hoeft te worden kan het gehele Europees Parlement hierbij aanwezig zijn. Daarbij kan het Europees toezichtmechanisme ook impact hebben op de EU als geheel.

Betrekken Europees Parlement en nationale parlementen bij besluitvorming

Vragen

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 – unanimititeit van de Raad vereist is, maar geen medebeslissing van het Europees Parlement. Dat medebeslissing niet vereist is, houdt niet in dat het onverstandig 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 parlements" 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 (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?

Antwoorden

Vanwege de gekozen juridische grondslag is formele codecisie door het Europees Parlement ten aanzien van het voorstel om toezichttaken aan de ECB op te dragen niet mogelijk. Wel heeft het Europees Parlement adviesrecht ten aanzien van dit voorstel en kan het voorstel besproken worden in het Europees Parlement. Gezien de rol van het Europees Parlement als medewetgever ten aanzien van de wijziging van de EBA verordening en het feit dat deze in samenhang met de ECB verordening wordt bekeken, ligt het in de rede dat de Raad zoveel mogelijk rekening zal houden met de opvattingen van het Europees Parlement, ook ten aanzien van de ECB verordening. Ook in Nederland overlegt de regering regelmatig al dan niet schriftelijk met de kamers over de Nederlandse inzet op dit dossier.

Evaluatie

Vragen

Wat vindt de regering van de preambule bij de Verordening van de Raad inzake het prudentieel toezicht op kredietinstellingen dat gezien het tijdspad 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.

Antwoorden

Het kabinet heeft er begrip voor dat een formele effectenbeoordeling vanwege korte tijdlijnen niet kon worden gemaakt. De evaluatie zal openbaar worden en aan de Kamers worden gezonden. Het kabinet zal er op inzetten dat de voorgestelde evaluatie een breed karakter krijgt en de voorgestelde evaluatieonderwerpen meenemen bij het opstellen van die inzet.