

Vergaderjaar 2013–2014

33 732

EU-voorstel: Verordening voor een Gemeenschappelijk Resolutiemechanisme voor banken COM (2013) 520

Nr. 3

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 1 oktober 2013

Binnen de vaste commissie voor Financiën hebben enkele fracties de behoefte om over de brief van de minister van Financiën d.d. 9 september 2013 t.g.v. de kabinetsreactie op het voorstel van de Europese Commissie voor de oprichting van een Europees resolutiemechanisme (Kamerstuk 33 732, nr. 2), enkele vragen en opmerkingen voor te leggen.

De vragen en opmerkingen zijn op 19 september 2013 aan de minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 30 september 2013 zijn ze, voorzien van een inleiding door hem beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Van Nieuwenhuizen-Wijbenga

De griffier van de commissie,
Berck

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

Naar aanleiding van de op 9 september jl. ontvangen kabinetsreactie op het voorstel van de Europese Commissie voor de oprichting van een Europees resolutiemechanisme, hebben de leden van de fractie van de VVD aanvullende vragen en opmerkingen.

De leden van de VVD-fractie stellen in de eerste plaats een aantal vragen ten aanzien van de tekst onder «bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit» en meer in het bijzonder de juridische rechtsbasis van het voorstel. Het kabinet geeft in zijn reactie op het voorstel aan dat het de keuze voor artikel 114 VWEU als juridische rechtsbasis voor het voorstel verdedigbaar vindt vanuit een «constructieve opstelling om binnen de kaders van het huidige verdrag tot een oplossing te komen». Maar, zo valt verder te lezen, het kabinet is zich desalniettemin bewust van de vraagtekens die enkele lidstaten plaatsen bij de keuze om artikel 114 als rechtsgrondslag te gebruiken. Kan het kabinet aangeven welke lidstaten dit zijn en kan het kabinet precies aangeven waarom die lidstaten vraagtekens plaatsen bij gebruik van artikel 114? Heeft het kabinet een soortgelijke afweging gemaakt en zo ja, waarom deelt het kabinet die vraagtekens dan niet? Waarom acht het kabinet de keuze voor artikel 114 verdedigbaar? Hoe beziet het kabinet in dat licht dat, van de 28 EU-lidstaten die betrokken zijn bij besluitvorming onder artikel 114, er tien op dit moment niet de euro als munteenheid voeren? Kan het kabinet hierbij tevens ingaan op de positie ten aanzien van de Nederlandse standpunten over een bankenunie en de stemverhoudingen voor de Nederlandse standpunten in enerzijds de 18 Eurozone landen en anderzijds de EU-28? Welke consequenties ziet het kabinet verbonden aan de situatie dat tien landen die de euro niet als munteenheid voeren medebeslissingsrecht krijgen over kernelementen van een bankenunie die uitsluitend Eurozone-landen verplicht zijn in alle stappen in te voeren? In het kader van de «bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit» vragen de leden van de VVD-fractie of het kabinet heeft overwogen dat behalve de keuze voor een verdragswijziging en anderzijds de keuze voor artikel 114 VWEU als rechtsbasis, ook nog de mogelijkheid bestaat van een versterkte samenwerking? Graag zien de leden van de VVD-fractie dat het kabinet alsnog de mogelijkheid van een versterkte samenwerking onderzoekt en aan de Kamer een gefundeerd oordeel doet toekomen of dit niet een betere rechtsgrond biedt dan artikel 114. Kan het kabinet daarbij ingaan op de verschillen en de overeenkomsten met andere recente dossiers waarbij juist wel is gekozen voor versterkte samenwerking?

De leden van de VVD-fractie stellen in de tweede plaats een aantal vragen ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel voor de oprichting van een Europees resolutiemechanisme. Het kabinet stelt in de kern positief te oordelen over de proportionaliteit, maar geeft tevens aan dat dit afhangt van de uiteindelijke vormgeving van de verordening van de Europese Commissie. Daarbij geeft het kabinet aan dat het wel kritisch kijkt naar de institutionele vormgeving van het SRM-voorstel en dat het daaraan duidelijke voorwaarden stelt. De hamvraag voor de leden van de fractie van de VVD is wat het kabinet doet als de uiteindelijke vormgeving van de verordening en/of voorwaarden aan de institutionele vormgeving van het SRM-voorstel niet worden gerealiseerd? En evenzo, hoe het kabinet de wensen ten aanzien van vormgeving van de verordening en voorwaarden aan de institutionele vormgeving van het SRM-voorstel wil afdwingen, aangezien onder artikel 114-besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid plaatsvindt?

De leden van de VVD-fractie stellen in de derde plaats een aantal vragen ten aanzien van de tekst onder de «Nederlandse inzet». Het kabinet geeft een aantal plausibele overwegingen om de rollen die EC en ECB innemen in de conceptrichtlijn aan te passen en stelt uiteindelijk dat «kritisch dient te worden gekeken naar de positionering van de EC en ECB in de SRB». Het kabinet geeft in dit kader expliciet aan dat in het voorstel de EC zichzelf een «zeer prominente rol» heeft toebedeeld en dat deze grote rol op gespannen voet kan staan met de andere functies van de EC. Graag zien de leden van de VVD-fractie nader en preciezer gedefinieerd hoe de positionering van de EC en de ECB eruit zou moeten zien, en wat de ondergrens is voor Nederland in de komende onderhandelingen over deze richtlijn. Kan het kabinet daarbij eveneens ingaan op de nut en noodzaak van het voorstel waarbij de EC af zou kunnen wijken van het advies van de SRB en ook op eigen initiatief een instelling onder resolutie kan plaatsen? En evenzo, op welke wijze wil het kabinet de verantwoording richting nationale parlementen versterken? Wat zijn de beperkingen die de kaders van het Verdrag daaraan stellen? En wat verstaat het kabinet in dit kader precies onder «enige verantwoording».

De leden van de VVD-fractie stellen in de vierde plaats een aantal vragen over de oprichting van het resolutiefonds en de bijbehorende financiering. Het kabinet is van mening dat resolutiefinanciering op Europees niveau duidelijke schaalvoordelen kent ten opzichte van resolutiefinanciering op nationaal niveau. Aan welke schaalvoordelen moet hierbij gedacht worden? Heeft het kabinet deze schaalvoordelen ook gekwalificeerd? Naar verluidt pleit met name Duitsland ervoor niet over te gaan tot de oprichting van een enkelvoudig resolutiemechanisme en bijbehorend Europees fonds, maar in plaats daarvan voor een netwerk van nationale resolutiemechanismen. Waarom wijkt Nederland af van het Duitse standpunt in dezen? Welke redenen heeft het kabinet hiervoor? Hoe taxeert het Nederlandse kabinet het mogelijke risico dat Nederlandse banken via een Europees resolutiefonds in onevenredige mate meebetalen aan de resolutie van banken in andere EU-lidstaten?

De leden van de VVD-fractie lezen in de brief dat het kabinet een aantal voorwaarden stelt te identificeren om te waarborgen dat resolutie wordt gefinancierd met private in plaats van publieke middelen en «moreel risico» wordt tegengegaan. Dit roept wederom de vraag op wat het kabinet zal doen als deze voorwaarden niet worden gerealiseerd en hoe het kabinet die voorwaarden gaat afdwingen onder de besluitvormingsprocedure onder artikel 114 VWEU? Dit geldt in het bijzonder ook voor de premies die banken zouden moeten afdragen. Het kabinet stelt te willen voorkomen dat sommige banken of bankensectoren in bepaalde landen disproportioneel veel of weinig zouden bijdragen aan het fonds. Heeft het kabinet in beeld waar Nederlandse banken in het voorstel van de Europese Commissie staan (dragen ze disproportioneel veel of weinig bij)? Kan het kabinet precies aangeven op welke onderdelen het voorstel van de Europese Commissie nadere aanscherping verdient waar het gaat om de premies voor de banken, en welke consequentie het kabinet verbindt aan een situatie waarin aan die voorwaarden niet is voldaan? En ook hier weer de vraag: hoe denkt het kabinet blijvende invloed uit te kunnen oefenen op een eerlijke vaststelling van de premies, ook voor Nederlandse banken, onder de besluitvormingsprocedure van artikel 114 die bij gekwalificeerde meerderheid verloopt? Kan het kabinet bovendien ingaan op de vraag wat de reikwijdte van de premie is? Voor hoeveel banken zou deze premie moeten gaan gelden? Veel problemen zijn juist ontstaan bij relatief kleine, regionale spaarbanken. Wordt voorgesteld dat ook deze instellingen een premie moeten afdragen? Zo nee, wat is het oordeel van het kabinet hierover in het kader van het «morele risico»?

Niet-Eurozonelanden kunnen zich vrijwillig aansluiten bij het voorgestelde Europees resolutiefonds, dan wel een nationaal resolutiefonds te handhaven of in te stellen. Voor Eurozone-landen is aansluiting bij het voorgestelde Europees resolutiefonds verplicht. Heeft het kabinet overwogen om te pleiten voor een keuzesysteem waarbij ook Eurozone-landen zelf mogen bepalen of ze zich aansluiten bij een Europees fonds dan wel een gelijkwaardige nationale faciliteit optuigen? Graag zien de leden van de VVD-fractie dat het kabinet de Kamer nader informeert over de voor- en nadelen van zo'n model.

In de concept-richtlijn wil de Europese Commissie zelf het beheer van het Resolutiefonds op zich nemen. Waarom steunt het kabinet deze keuze? Licht hier niet het risico op de loer dat de Europese Commissie uiteindelijk de inzet van de 55 miljard aan middelen gaat verbreden? En licht hier tevens niet het risico dat de Europese Commissie niet alleen de inzet, maar ook de heffing van het resolutiefonds gaat verbreden? In de concept-richtlijn is immers opgenomen dat de SRB geld mag lenen op de markt of ex post heffingen aan de Europese bankensector mag opleggen. Wat is de kabinetsinzet om deze risico's te mitigeren? Licht het niet veel meer voor de hand om het fonds ook daadwerkelijk onafhankelijk te positioneren, en bijvoorbeeld in beheer te geven bij het ESM?

De Europese Commissie stelt verder voor dat het Europese resolutiefonds mag lenen aan nationale DGS-en van landen die deelnemen aan het SRM en waarvoor geldt dat «andere middelen niet direct beschikbaar zijn». Hoe verhoudt dit zich met de afspraak dat in de eerste plaats nationale (publieke) middelen aangesproken dienen te worden in geval van bijvoorbeeld financiële interventies en dat wanneer lidstaten de lasten ten behoeve van dergelijke financiële interventies niet kunnen dragen het ESM-instrumentarium met bijhorende strenge conditionaliteit gebruikt kan worden? Is hier niet sprake van een risico dat – doordat het Europese resolutiefonds mag lenen aan DGS-en – in feite het strenge ESM regime wordt ontweken? Deelt het kabinet de mening dat zodra een beroep wordt gedaan op Europese middelen, ook in het geval van tijdelijke financiering van nationale DGS-en bij tekortschietende nationale private en publieke middelen, dit altijd moet lopen via het ESM met bijhorende strenge conditionaliteit? Wat is de kabinetsinzet om dit risico te mitigeren?

De leden van de VVD-fractie stellen in de vijfde plaats een aantal vragen over de inwerkingtreding en samenloop met de BRRD-richtlijn. Het kabinet acht de bail-in regels van de BRRD-richtlijn essentieel voor het goed functioneren van het SRM en wil daarom dat beiden tegelijk in werking treden. Het kabinet geeft vier mogelijkheden hoe een gelijktijdige inwerkingtreding is te realiseren. Graag zien de leden van de VVD-fractie dat het kabinet zijn voorkeur aangeeft in deze vier mogelijkheden. Tevens roept dit de vraag op welke consequenties het kabinet voor zich ziet als er onverhoopt, al dan niet tijdelijk, licht zal zitten tussen de BRRD-richtlijn en het SRM-mechanisme. Graag een reactie op dit punt.

Het kabinet stelt verder dat afwijken van het beginsel dat een bail-in maximaal wordt toegepast, de uitzondering dient te zijn. Hoe definieert het kabinet in de verband de mogelijke uitzonderingen?

Het kabinet stelt eerder in de brief dat verliezen «zoveel mogelijk» bij bestaande aandeelhouders en crediteuren wordt neergelegd. Kan een term als «zoveel mogelijk» in dit verband nader worden gekwantificeerd?

Onder «overige aandachtspunten» staan drie aandachtspunten of voorwaarden genoemd die het kabinet identificeert bij de totstandkoming van een SRM, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Wat is de consequentie als deze voorwaarden niet worden gerealiseerd in de onderhandelingen? Kan het kabinet naast het tijdspad tevens de «go / no-go» momenten definiëren met daarbij de voorwaarden waaraan ten minste moet zijn voldaan bij de totstandkoming van een SRM?

Ten slotte merken de leden van de VVD-fractie op dat het kabinet in de kabinetsvisie voor de financiële sector een hogere kapitaalseis (leverage ratio) voorstelt dan Europees en in ieder geval een lidstaattoptie wil om dit mogelijk te maken. Hoe moet dit gezien worden tot de voorliggende kabinetsreactie waarin wordt aangegeven dat «geharmoniseerde strenge kapitaalseisen van groot belang zijn om de risico's te mitigeren»? Zorgt een hogere leverage ratio in Nederland dan in andere Europese landen niet voor een «meer nadelige» positie in relatie tot het Europees resolutiemechanisme/-fonds? Zo nee, waarom niet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

Inleiding

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van de Europese Commissie voor een verordening voor een gemeenschappelijke afwikkelingsmechanisme en gemeenschappelijk bankenafwikkelingsfonds. Voorgenoemde leden danken de minister voor zijn snelle appreciatie van dit Commissievoorstel. Samen met het kabinet steunen de leden van de PvdA-fractie de oprichting van een Europees resolutiemechanisme, maar onderschrijven zij de noodzaak van de aanname en implementatie van de BRRD- en DGSD-richtlijnen alvorens het Europese resolutiemechanisme van start gaat. Tevens wijzen deze leden op het belang van een rigoureuze balansdoorlichting en stresstest – een controle aan de poort – in het proces op weg naar een Europese bankenunie. Niettegenstaande deze belangrijke voorwaarden zien de leden het Europees resolutiemechanisme als een stap vooruit. Dit mechanisme formuleert uniforme regels voor de afwikkeling van faillierende banken, waarbij eerst en vooral de private sector voor de kosten opdraait en niet de belastingbetaler. De leden van de PvdA-fractie steunen deze aanpak, waarbij optreden in Europees verband ook meerwaarde biedt door het waarborgen van een gelijk speelveld en door het tegengaan van negatieve overloopeffecten die voortkomen uit de verwevenheid van de kredietwaardigheid van lidstaten en «hun» financiële sector. Op hoofdlijnen kunnen de leden van de PvdA-fractie, gelijk met de inzet van het kabinet, het Commissievoorstel dan ook ondersteunen, maar hebben zij wel nog enkele belangrijke vragen aan de minister over de precieze vormgeving en uitwerking van het voorliggende voorstel in relatie tot de Nederlandse onderhandelingsinzet.

Politiek akkoord in ECOFIN-Raad 27 juni

De leden van de PvdA-fractie verwelkomen het politieke akkoord in de ECOFIN-raad van 27 juni jongstleden over de toepassing van de bail-in bevoegdheid bij bankresolutie¹. Deze leden willen informeren in hoeverre de Europese Commissie bewogen kan worden bewogen de richtsnoeren voor staatssteun aan financiële instellingen conform dit akkoord en vooruitlopend op de BRRD te interpreteren? Welke inspanningen heeft de minister, eventueel in Raadsverband, daar reeds toe verricht? Deze leden willen eveneens vragen naar de mogelijkheden om bepaalde categorieën van verplichtingen van banken op discretionaire basis uit te sluiten van een bail-in door een nationale of Europese afwikkelingsautoriteit zoals vastgelegd in het politieke akkoord in de ECOFIN-raad van 27 juni? De voorgenoemde leden zijn van mening dat bij de afwikkeling van een bank maatwerk geboden moet kunnen worden door een resolutieautoriteit, maar vinden dat de gronden van tijdgebrek, de continuïteit van kritische functies, voorkoming besmettingsgevaar of kapitaalsvernietiging wel nader toegelicht en uitgewerkt dienen te worden zodat deze niet licht-

¹ Zie: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/137627.pdf

vaardig worden toegepast. Kan de minister daarom voor de vier in het politieke akkoord genoemde mogelijke uitsluitingsgronden zijn inzet en visie op de toepasbaarheid daarvan nader uitwerken? De leden van de PvdA-fractie zijn bovendien benieuwd hoe deze uitzonderingsgronden zich verhouden tot de minimale bail-in van 8% die in het Commissie-voorstel wordt gedaan? Naar de mening van deze leden moet deze minimale bail-in als uitgangspunt voorop staan. Zodoende zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat de uitzonderingsgronden limitatief moeten worden geïnterpreteerd om zo de publieke rekening voor privaat falen zo laag mogelijk te houden.

Institutionele opzet Europees resolutiemechanisme

De leden van de PvdA-fractie steunen het kabinet in haar inzet op een onafhankelijke Europese resolutieautoriteit, maar benadrukken tevens het belang van de democratische verantwoording en inbedding van deze resolutieautoriteit vanwege de verrekendheid van haar beslissingen. In dat licht willen de genoemde leden informeren of de minister van mening is dat de democratische inbedding binnen het huidige voorstel afdoende is? De leden van de PvdA-fractie vragen verder naar het proces van benoeming van de directeur van de Europese resolutieautoriteit en de door het kabinet beoogde rol van het Europees parlement en de nationale parlementen daarbinnen? Tevens willen de leden van de PvdA-fractie informeren naar de mogelijkheden voor een periodieke verantwoording van de resolutieautoriteit aan het Europees Parlement alsmede een ex-post (na afwikkeling) dialoog met de betrokken nationale parlementen binnen het huidige voorstel? Hoe beziet de minister de wenselijkheid daarvan?

De leden van de PvdA-fractie vragen of het *Single Supervisory Mechanism* (SSM) en het *Single Resolution Mechanism* (SRM), naar de mening van de minister, operationeel en organisatorisch nauw op elkaar aansluiten? Binnen het SSM is een taakverdeling gemaakt tussen de Europese toezichthouder en de nationale toezichthouder, waarbij deze verdeling in direct en indirect toezicht de bevoegdheid van de Europese toezichthouder om op elke bank toezicht te houden onverlet laat. Uit het voorstel van de Europese Commissie begrijpen de leden van de PvdA-fractie dat dit onderscheid in direct en indirect toezicht bij de Europese resolutieautoriteit niet wordt gevolgd? Zal de Europese resolutieautoriteit in het Commissievoorstel besluiten over de afwikkeling van elke bank in Europa? Ook als bij de afwikkeling geen (nationale) systeembank is betrokken, er geen grensoverschrijdend effect is en de bank niet onder het directe toezicht van de ECB valt, willen deze leden weten? De genoemde leden zijn van mening dat de Europese resolutieautoriteit de bevoegdheid moet hebben om elke afwikkeling van een bank in te kunnen leiden (gelijk naar het SSM), maar dat dit niet betekent dat elke bankafwikkeling ook Europees moet geschieden zeker niet waar het grensoverschrijdend effect beperkt is en er reeds een Europees regelgevend kader voor de afwikkeling op nationaal niveau bestaat.

Samen met het kabinet zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat de verdeling van bevoegdheden tussen de Europese Commissie en de Single Resolution Board (SRB) verduidelijking behoeft. Wat is concreet de inzet van het kabinet om dit te verbeteren willen deze leden weten? De genoemde leden zijn kritisch over het dubbele besluitvormingsproces in de SRB en de Europese Commissie hetgeen effectief optreden in crisis lijkt te hinderen. Wat zijn binnen de huidige verdragsrechtelijke kaders de mogelijkheden om de resolutieautoriteit onafhankelijk te laten opereren zonder een mandatering vanuit de Europese Commissie? De genoemde leden zijn van mening dat zowel de Europese Commissie en de ECB een

grote hoeveelheid aan expertise bezitten in mededingingsrechtelijke en prudentiële zin en benadrukken het belang van het benutten van deze kennis binnen de SRB, maar de leden van de PvdA-fractie spreken daarom ook hun zorg uit over de mogelijkheid tot eenzijdig optreden vanuit de Europese Commissie zonder de ECB gehoord te hebben en buiten de SRB om (waar de nationale toezichthouders zijn vertegenwoordigd). De leden van de PvdA-fractie willen voorts informeren hoe de ECB haar verantwoordelijkheden voor prijsstabiliteit enerzijds en financiële stabiliteit anderzijds institutioneel gaat scheiden?

Minimale bail-in passiva

De leden van de PvdA-fractie steunen de minimale bail-in van 8% van de totale passiva bij een bank in afwikkeling. De genoemde leden spreken wel uit dat deze minimale bail-in van 8% in de praktijk geen maximum mag worden. De leden van de PvdA-fractie zien een risico dat na de vereiste bail-in, afwenteling op het resolutiefonds of het ESM plaatsvindt terwijl een verdergaande bail-in prudentieel verantwoordelijk mogelijk was. Kan de minister toelichten hoe dit risico in het voorstel wordt ondervangen of welke inzet de minister daarop heeft? Hoe beziet de minister het voorstel om de Europese resolutieautoriteit een motiveringsverplichting te geven als deze niet meer afschrijft dan 8% van de totale passiva van een bank? De genoemde leden zijn eveneens van mening dat een minimale bail-in ook veronderstelt dat het merendeel van de balans afschrijfbaar is, middels verpanding kan die bevoegdheid echter worden uitgehold. De leden van de PvdA-fractie zijn daarom van mening dat het Commissievoorstel ook normen moet vastleggen voor de maximale toegestane verpanding van de activa van een bankbalans; hoe staat de regering daar tegenover? De leden van de PvdA-fractie willen voorts informeren naar de juridische reikwijdte van de bail-in bevoegdheid zoals deze in de voorlopige BRRD-richtlijn en het SRM-voorstel worden vastgelegd, ziet deze louter op bankbedrijven en beleggingsondernemingen en hoe sluit de reikwijdte aan bij de bevoegdheden onder de Nederlandse interventiewet t.a.v. financiële ondernemingen? Deze leden willen met andere woorden informeren op welke juridische entiteiten de bail-in bevoegdheid binnen het BRRD en SRM van toepassing is? De leden van de PvdA-fractie willen eveneens informeren naar de status van de variabele beloning van bestuurders van banken onder de bail-in bevoegdheden van het voorstel; hoe wordt daar mee omgegaan en is er de mogelijkheid van een claw-back?

Resolutiefonds

De leden van de PvdA-fractie verwelkomen het principe van een privaat gefinancierd resolutiefonds op basis van een risicogewogen bijdrage van banken, waardoor veilige instellingen minder hoeven bij te dragen. De genoemde leden willen wel informeren hoe de risicosystematiek in het huidige voorstel precies is opgebouwd; hoeveel risicocategorieën zijn er en hoe stijgt (of daalt) de risicopremie navenant? Tevens willen deze leden informeren hoeveel Nederlandse banken jaarlijks collectief zouden moeten bijdragen bij een tienjarige opbouw van het fonds tot 1% van de door Nederlandse banken gehouden deposito's bij een standaard risicoweging? Uit het voorstel van de Europese Commissie blijkt dat de omvang van de deposito's ten opzichte van de balans zwaar meeweegt in de vaststelling van het risicoprofiel van een bank, waardoor banken met een depositofinancieringsgat een nadeel hebben. De leden van de PvdA-fractie vinden dat de risico's op de gehele balans betrokken moeten worden bij de vaststelling van de risicoweging. De genoemde leden onderstrepen daarom het belang van het betrekken van de hoogte van de kapitaalbuffers en in het bijzonder de leverage ratio, de afschrijfbaarheid

van onderdelen van de balans, de mate van verpanding en concentratierisico's bij de bepaling van de bijdrage aan het resolutiefonds. Hoe gaat de minister zich inzetten om tot een betere risicoweging voor het resolutiefonds te komen en hoe ziet de minister het voorstel om de leverage ratio daarbinnen een dominante plek daarin te geven? Voorts willen deze leden weten of de risicoweging geldt voor zowel de ex ante bijdrage aan het resolutiefonds als de mogelijke ex post omslag over de deelnemende banken?

De genoemde leden vragen de minister eveneens nader toe te lichten hoe zij de verhouding tussen het ESM-noodfonds en het resolutiefonds beziet, gelet op het eveneens beschikbare instrumentarium t.a.v. banken onder het ESM? Hoe zullen beide fondsen zich bovendien tot elkaar verhouden in de overgangsperiode van 10 jaar naar een volledig gefinancierd resolutiefonds? En wat zijn voor de Europese Commissie de overwegingen om dit privaat opgebrachte resolutiefonds geen onderdeel uit te laten maken van het voor banken geoormerkte deel van het ESM-noodfonds willen deze leden weten? Wat vindt de minister van een mogelijke integratie van beide fondsen? Daarbij ook gelet op de verdragsrechtelijke grondslag voor een stabilisatiemechanisme van artikel 136 lid 3 VWEU?

De leden van de PvdA-fractie zijn een sterk voorstander van de «drietraps-raket» voor directe herkapitalisatie van banken onder het ESM-noodfonds, waarbij eerst privaat bij de betreffende bank naar een oplossing wordt gezocht, waarna de nationale lidstaat een bijdrage moet leveren, waarbij als de financieringscapaciteit van de lidstaat in kwestie te beperkt is een Europese achtervang bestaat in de vorm van het ESM-noodfonds. In het Commissievoorstel voor een Europees resolutiemechanisme ontbreekt een bijdrage van de lidstaat, alvorens uit het Europese resolutiefonds geld kan worden betrokken. Daarmee worden de financiële risico's tussen de nationale overheid en banken losgekoppeld, maar komt het punt van de nationale bijdrage die in het ESM zit te vervallen. Welke mogelijkheden ziet de minister om van de nationale lidstaat in kwestie of van de nationale financiële sector ook een verantwoorde bijdrage te vragen alvorens een aanvraag bij het Europese resolutiefonds kan plaatsvinden?

De leden van de PvdA-fractie delen de bezwaren van het kabinet tegen het verstrekken van leningen door het Europese resolutiefonds aan nationale depositogarantiestelsels. De genoemde leden zien een dergelijke risicodeling tussen nationale garantiestelsels als het sluitstuk van een bankenunie, maar vinden dit vooralsnog niet opportuun. Deze leden wijzen daarbij ook op het feit dat de harmonisatie van de voorwaarden en financiering van de nationale depositogarantiestelsel nog moet plaatsvinden. De leden van de PvdA-fractie merken op dat het Commissievoorstel ook voorziet in de mogelijkheid voor het Europese resolutiefonds om leningen van derden aan te trekken ter financiering van het herstructureringsproces van een bank indien de resolutie daarvan de draagkracht van het fonds ontstijgt. Een nadere toelichting en positiebepaling van de regering op dit punt van het voorstel is gewenst. De leden van de PvdA-fractie kunnen zich voorstellen dat de mogelijkheid om extern leningen aan te trekken aan een maximum wordt verbonden en dat tevens voorwaarden gelden voor de omstandigheden waarbij en de regels waaronder leningen kunnen worden aangetrokken?

Harmoniseringsgrondslag Resolutiemechanisme

De leden van de PvdA-fractie vragen de minister om een nadere toelichting ten aanzien van artikel 114 VWEU als rechtsbasis voor het Europees resolutiemechanisme aangezien deze grondslag harmonisering

mogelijk maakt op het gebied van de interne markt? De genoemde leden vragen de minister verder separaat de mogelijkheden onder respectievelijk artikel 48(6) VEU; artikel 136 VWEU; artikel 352 VWEU en artikel 326 (e.v.) VWEU als rechtsgrondslag toe te lichten, daarbij ook gelet op de betere onderhandelingspositie van een individuele lidstaat onder de artikelen 326 VWEU en 352 VWEU?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

In de troonrede kwam aan de orde dat de regering zich sterk maakt voor een Bankenunie.

Eerder verwoordde het kabinet zijn visie op de bankenunie nog als volgt: «Nederland staat, [...] in beginsel positief ten aanzien van het op termijn invoeren van een Europees geïntegreerd financieel kader (bankenunie).»² Dit klinkt toch heel anders. Is sprake van een nieuwe visie?

Hoe staat het kabinet tegenover de beoogde datum waarop dit voorstel in werking zou moeten treden (2015)? Het toezicht door de ECB zal op zijn vroegst in september 2014 starten. Waarom volgt de beoogde inwerking-tredingsdatum van dit voorstel zo kort hierop? Is het niet veel beter om het toezicht zich eerst te laten bewijzen?

Het kabinet geeft aan dat het essentieel is dat deelnemende banken met een vergelijkbare gezonde positie starten.

Is het realistisch te veronderstellen dat banken die kampen met balanstekorten, in staat zullen zijn om deze tekorten (middels de zogenaamde drietrap) voor 2015 aan te vullen?

Kunnen banken die geen gezonde positie hebben op het moment van de start van het resolutiemechanisme ook daadwerkelijk van deelname worden uitgesloten?

Van hoeveel banken zal naar verwachting het kapitaaltekort (middels de zogenaamde drietrap) nog moeten worden aangevuld? Valt nog een aanspraak op het ESM te verwachten?

Kunt u concreet aangeven wanneer een bank aanspraak kan maken op geld uit een resolutiefonds?

Kunt u aangeven hoe groot de ex-ante bijdrage van de Nederlandse banken aan het Europees resolutiefonds zal zijn? Wat zijn de gevolgen hiervan voor de kredietverlening?

Het kabinet geeft aan dat de premies die banken af moeten dragen aan het fonds de individuele risico's moeten reflecteren (onder meer risico op resolutie en kosten van resolutie). Hoe zal dit vorm krijgen en in welke premiecategorie zullen de Nederlandse banken komen te vallen?

Als het aan de Europese Commissie ligt kan het Europese resolutiefonds als «andere middelen niet beschikbaar zijn» lenen aan nationale DGS-en. Kan het kabinet een concreet voorbeeld geven van een dergelijke situatie. Is hiermee feitelijk al niet sprake van een Europees DGS?

De banken die onder direct en indirect toezicht van de ECB vallen zouden volgens het voorstel ook onder het SRM vallen. Hoeveel banken betreft dit? Hoeveel banken uit de deelnemende lidstaten aan het SSM zullen niet onder het toezicht/resolutiemechanisme vallen?

² Kamerstuk 21 501-07, nr. 946.

Moet er naast het Europees resolutiefonds ook een nationaal resolutiefonds worden aangelegd als vangnet voor kleinere banken die niet onder het Europees toezicht vallen, zo ja hoe wordt dit gevoed. Zo nee, hoe vindt bij deze kleinere banken resolutie plaats?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de SP

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de kabinetsreactie op het voorstel tot de instelling van een Europees resolutiemechanisme. Deze leden hebben daarover de volgende vragen.

De leden van de SP-fractie lezen dat het kabinet de voorkeur geeft aan een aparte instelling voor de afwikkeling van banken, dan deze taak te beleggen bij de Europese Commissie. Waarom streeft het kabinet dan niet naar de daarvoor noodzakelijke verdragswijziging, vragen deze leden. Zeker gezien het feit dat Duitsland zijn twijfels heeft geuit over de voorgestelde rechtsgrondslag van het onderliggende voorstel.

De leden van de SP-fractie missen aandacht voor de verhouding van de voorgestelde resolutieautoriteit en bijbehorende resolutiefonds tot het ESM. Daarover hebben zij enkele vragen. Kan de omvang van het ESM afnemen indien het voorgestelde resolutiemechanisme in werking is getreden. Is voorzien in de situatie dat straks het ESM kiest voor de directe herkapitalisatie van een bank, waar de resolutieautoriteit denkt dat de afwikkeling van een bank noodzakelijk is. Hoe vindt er dan overleg plaats en welke stem weegt het zwaarst?

De leden van de SP-fractie merken op dat het Europees toezicht op banken zowel direct als indirect toezicht gaat kennen. Daarentegen lijkt de resolutieautoriteit op dezelfde wijze te gelden voor alle banken die onder het Europees toezicht vallen. Is dat juist en zo ja, waarom wordt met de verschillende toezichtregimes geen rekening gehouden?

Deze leden van de SP-fractie vragen waarop de voorgenomen omvang van het resolutiefonds is gebaseerd?

De leden van de SP-fractie vragen naar de reden dat het op te richten resolutiefonds ook de mogelijkheid krijgt om te lenen op de kapitaalmarkt. Is die mogelijkheid er alleen indien het resolutiefonds nog niet voldoende is gevuld. Zijn er voorwaarden aan wanneer het fonds kan lenen op de kapitaalmarkt? Waarop is de kredietwaardigheid van het fonds gebaseerd op basis waarvan financiële markten gerust durven te lenen aan het fonds? Wat gebeurt er indien het fonds leningen niet kan terugbetalen?

De leden van de SP-fractie lezen dat het kabinet niet wil dat het resolutiefonds ook kan lenen aan nationale depositogarantiestelsels. Kan worden aangeven op welke wijze het resolutiefonds in dit voorstel deze steun kan verlenen? Zijn daar nog voorwaarden aan verbonden? Waarom is deze mogelijkheid gecreëerd? Waarom is er niet gekozen om de herziening van de richtlijn depositogarantiestelsels verder aan te scherpen om de noodzaak van deze mogelijkheid te verkleinen?

De leden van de SP-fractie lezen dat het kabinet het essentieel vindt dat de bail-in regels tegelijk in werking treden met het resolutiemechanisme. Deze leden zijn benieuwd of het kabinet een ander oordeel geeft over dit voorstel indien die afspraak niet kan worden gemaakt? Welke risico's ziet het dan?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

Met belangstelling hebben de leden van de CDA-fractie de kabinetsreactie op het voorstel voor een Europees Resolutiemechanisme gelezen. De leden van de CDA-fractie staan positief tegenover het voorstel voor een Europees resolutiemechanisme, aangezien dit positieve gevolgen kan hebben voor de efficiëntie en effectiviteit van de afwikkeling van insolvabele banken. Wel hebben de leden van de CDA-fractie een aantal vragen met betrekking tot het voorstel en de kabinetsreactie hierop, mede met betrekking tot een recentelijk gepubliceerd artikel in het Financieele Dagblad.

Uit het artikel «Risico's voor schatkist bij bankenresolutie» in het Financieele Dagblad van 12 september 2013 blijkt dat de juridische adviseurs van de EU-ministers van financiën in een advies dat donderdag 12 september uitlekte, gezegd hebben dat nationale schatkisten van de eurolanden te veel risico lopen zolang een fonds voor de afwikkeling van insolvabele banken niet is volgestort. Kan de minister dit adviesrapport van de juridische adviseurs naar de Kamer doorsturen? En kan de minister helderheid geven over deze risico's voor de nationale schatkisten? De juridische adviseurs menen verder dat er geen verdragswijziging nodig is voor het instellen van het SRM, aangezien de Commissie zelf het laatste woord krijgt, in samenspraak met de nationale autoriteiten die zijn vertegenwoordigd in een resolutieraad. Kan de minister uitleggen wat precies die rol van de nationale autoriteiten is en tot hoe ver die invloed reikt tegenover die van de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank?

In het advies menen de juridische adviseurs ook dat er extra garanties dienen te komen over de aansprakelijkheid en soevereiniteit van deelnemende landen zolang er in het fonds nog onvoldoende middelen aanwezig zijn en zij beoordelen deze garantie nu als «niet robuust.» Kan de minister garanderen dat hij er alles aan zal doen deze garanties «robuust» te maken om gevaar voor de Nederlandse schatkist te voorkomen en kan hij hier een specifieke aanpak uitzetten? Overigens eist de ECB dat er voordat het toezicht in oktober volgend jaar van start gaat, al een financieel vangnet klaargezet is voor banken die niet sterk genoeg zijn. Kan de minister helderheid geven over de omvang en wijze van financiering van dit vangnet?

Doorgaand op een vangnet voor banken, worden lidstaten in de BRRD-richtlijn verzocht een nationaal afwikkelingsfonds op te stellen. In het SRM-voorstel wordt er echter gesproken van een Europees afwikkelingsfonds. In het geval van nationale afwikkelingsfondsen dragen de banken bij die relevant zijn voor de afwikkeling van een bepaalde (systeem)bank. Bij een Europees fonds worden alle banken aangesproken, doordat zij aan het fonds bijgedragen hebben. Kan de minister uitleggen waarom een Europees resolutiefonds de voorkeur verdient boven de nationale resolutiefondsen?

Bij het doorlichten van de bankbalansen volgend jaar is het van het grootste belang dat er een gedegen controle plaatsvindt, waarbij aan alle banken een zelfde eisenpakket gesteld wordt.

Kan de minister garanderen dat er een helder en uniform toetsingskader komt voor de doorlichting van de bankbalansen, aangezien de banken in de Eurozone er in sommige gevallen verschillende definities op nahouden? Bijvoorbeeld in het geval van non-performing loans, waarbij binnen Europa het aantal dagen waarna sprake is van zo'n niet presterende lening sterk uiteen loopt. Deze verschillen kunnen bepalend zijn voor de mate van stabiliteit van de bankbalansen.

Lijkt het de minister verder waarschijnlijk dat lidstaten in ongunstige financiële omstandigheden de tekorten zelf op kunnen vangen via de private sector en nationale financiering? Kan de minister tevens garanderen dat de lidstaten niet meer geld in het ESM hoeven te storten, indien het aantal banken dat na de doorlichting aanvullend kapitaal nodig heeft groter is dan verwacht? Ook vragen de leden van de CDA-fractie zich af wat er met de banken gebeurt die de test niet doorstaan. Kan de minister antwoord geven op de vraag of deze aan de hand van garanties en vooruitzichten toch toegelaten zullen worden tot de bankenunie, of dienen de banken eerst volledig gezond te zijn voordat deze toegang krijgen?

Met betrekking tot de vorm van het afwikkelingsfonds heeft de Europese Commissie zich in haar voorstel een dominante rol toegekend. In de kabinetsreactie stelt het kabinet dat deze vorm niet optimaal is en de bevoegdheden van de Commissie in het voorstel ingeperkt dienen te worden. Ook is het kabinet van mening dat de invloed van de ECB tevens beperkt moet zijn, en in plaats daarvan een zo onafhankelijk mogelijke SRB gecreëerd moet worden. Kan de minister een beeld schetsen hoe hij denkt dat deze SRB eruit moet komen te zien binnen de ruimte die de Europese verdragen bieden? En denkt de minister niet dat de ECB een belangrijke rol in de SRB dient te krijgen, aangezien de expertise met betrekking tot het toezicht wat de ECB uitoefent tevens nodig is voor het afwikkelen van banken? Is het verder noodzakelijk dat de commissie aan het systeem van de SRB en de nationale toezichtautoriteiten voorbij kan gaan om direct invloed op de banken uit te oefenen of is dit niet nodig in het kader van het verdrag en dicht de Commissie zich hier een te ruime rol toe?

Het kabinet zet erop in verantwoording richting de nationale parlementen te versterken, aangezien het onvermijdelijk is dat resolutie nationale belangen raakt. Kan de minister uitleggen wat de mate van invloed van de nationale lidstaten in het voorstel van de Commissie precies is? Kan de minister ook helderheid geven op wat voor «adequate verantwoording» aan de nationale parlementen hij in zal zetten en wat de zeggingskracht van deze parlementen is met betrekking tot de besluiten?

De leden van de CDA-fractie zijn overigens tevreden met dat het kabinet de mate waarin de balans van een bank verpand is aankaart in Brussel, om duidelijkheid te krijgen over de potentiële kosten voor een resolutiefonds.

Tot slot stelt het kabinet dat bij eventuele Europese publieke steun van het SRM, de lidstaat waarin de betrokken bank actief is altijd een deel van de steun moet dragen. Bedoelt de minister hiermee de inzet van publieke middelen binnen de drietrap van resolutie? Zou de minister hier dan een minimum percentage aan willen verbinden?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van D66

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief over het SRM. Deze leden danken de minister voor de heldere uiteenzetting. Op hoofdlijnen kunnen deze leden zich goed vinden in het oordeel van het kabinet over het voorstel van de Europese Commissie. Zij hebben hierover nog wel enkele vragen.

Bankenunie

De leden van de D66-fractie constateren dat zowel de BRRD en het SRM regels bevatten over resolutie en dat het de bedoeling is dat de BRRD en het SRM naast elkaar gaan bestaan. Kan de minister kort uiteenzetten wat in de BRRD geregeld wordt en wat in het SRM geregeld wordt, en hoe

deze regelingen zich tot elkaar verhouden? Deze leden vragen waarom dit niet in één regeling kan worden samengevoegd.

De leden van de D66-fractie vragen de minister om nader toe te lichten waarom een situatie met toezicht op Europees niveau en resolutie op nationaal niveau tot een ongelijk speelveld kan leiden.

De leden van de D66-fractie constateren dat het toezicht door de ECB op zijn vroegst in september 2014 van start kan gaan. Deze leden wijzen er op dat DNB in haar jaarverslag 2012 (p. 52) schrijft dat Europees toezicht niet effectief is zonder gelijktijdige invoering van een Europees resolutiemechanisme. Verder constateren deze leden dat er stemmen op gaan om pas te spreken over een resolutiemechanisme als goed functionerend Europees banktoezicht van kracht is. Deze leden vragen aan de minister om toe te lichten welke van deze twee varianten de voorkeur moet verdienen: gelijktijdig met invoering van het toezicht een Europees resolutiemechanisme, om zo het toezicht effectief te maken, of eerst effectief toezicht en pas daarna invoering van een resolutiemechanisme.

De leden van de D66-fractie delen de opvatting van het kabinet over de drietrap die moet gelden bij kapitaaltekorten op de bankbalansen. Wel vragen deze leden welke mogelijkheden de minister ziet voor private herkapitalisatie bij probleembanken.

De leden van de D66-fractie vragen wat zij moeten verstaan onder de nationale vangnetten die beschikbaar zijn gesteld voor de BSA. Hoe groot is dit vangnet? Hoe ziet dit vangnet er voor Nederland uit?

De leden van de D66-fractie constateren dat het SRM zich zal baseren op de bail-in-regels van het BRRD. Deze leden vinden het rechtvaardig wanneer spaargeld van particulieren bij resolutie door middel van bail-in een meer seniore status heeft dan senior obligaties. Als deze leden het goed zien, lijkt dit in de BRRD het geval te zijn, doordat wanneer een bail-in tot en met senior crediteuren (zoals normale obligaties), behoudens deposito's die naar hun aard voor dekking door het depositogarantiestelsel in aanmerking komen (ook die boven de EUR 100.000), heeft plaatsgevonden en ook van het nationale privaat gefinancierde resolutiefonds de maximale bijdrage is gevraagd, krijgen lidstaten de *mogelijkheid* om in *uitzonderlijke omstandigheden* de resterende verliezen met behulp van «alternatieve financiering» op te vangen. De leden van de D66-fractie vragen de minister om deze afspraak nader uit te leggen en toe te lichten. Ook vragen zij of dit inderdaad betekent dat private spaargelden beter beschermd zijn.

Europees resolutiemechanisme

SRM-voorstel Europese Commissie

De leden van de D66-fractie vragen welke besluiten genomen worden door de bestuurszitting van de SRB. Beperken de bestuurszittingen zich tot besluiten over de resolutie van individuele instellingen, of kunnen hier andere besluiten worden genomen? Deze leden vragen verder wat zij moeten verstaan onder de relevante resolutieautoriteiten.

De leden van de D66-fractie vragen de minister om nader in te gaan op het gebruik van artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag. Welke vraagtekens kunnen hierbij geplaatst worden? Kan de minister toelichten waarom het kabinet deze keuze wel verdedigbaar vindt?

De leden van de D66-fractie merken op dat sommige landen de neiging vertonen om over hun eigen banken te willen blijven besluiten. Zeker wanneer er nog geen privaat gefinancierd Europees fonds is. Hoe kijkt de minister hiertegen aan? Deze leden vragen of het particulier gefinancierde fonds direct na invoering van het SRM operationeel is, of dat er toch nog tijdelijk andere middelen nodig zijn.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

De leden van de D66-fractie lezen dat het kabinet een resolutieautoriteit idealiter zou onderbrengen bij een nieuwe Europese instelling. Deze leden vragen de minister om toe te lichten of deze instelling alleen een resolutieautoriteit zou moeten zijn, of ook andere functies zou moeten hebben.

Nederlandse inzet

De leden van de D66-fractie vragen wat de inzet is van de minister voor de positionering van de EC en de ECB in de SRB. Wil de minister hier inzetten op een kleinere aandeel in de stemverhoudingen van de EC en de ECB, of denkt hij aan andere manieren om de onafhankelijkheid van de SRB ten opzichte van de EC en de ECB te waarborgen?

De leden van de D66-fractie vragen de minister om uiteen te zetten hoe, binnen het huidige Verdrag, zijn ideale resolutiemechanisme er uit ziet, qua positionering en bevoegdheden van de Europese resolutieautoriteit, de EC, de ECB en nationale resolutieautoriteiten.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Nederlandse inzet erop gericht is om het SRM pas feitelijk te laten starten wanneer de BRRD en DGSD van kracht zijn. Is dit ook de Nederlandse inzet wanneer de BRRD pas in 2018 in werking treedt?

De leden van de D66-fractie lezen dat het kabinet van mening is, dat bij eventuele Europese publieke steun als ultiem vangnet van het SRM, de lidstaat waarin de betrokken bank actief is altijd een beperkt deel van de steun moet dragen. De minister onderbouwt dit, door te stellen dat ook in een Bankenunie nationaal beleid van invloed blijft op het bancaire systeem. De leden van de D66-fractie maken hieruit op, dat ook wanneer nationaal beleid louter een positieve invloed heeft gehad op de stabiliteit van het bancaire systeem, een lidstaat toch door de SRB/EC gedwongen kan worden mee te betalen aan resolutie van een individuele bank. Ook in het geval wanneer resolutie noodzakelijk is vanwege bijvoorbeeld falend toezicht van de ECB, waarop de lidstaat geen invloed heeft. Is dat juist? Klopt het dat een lidstaat, behalve via de stem van de nationale resolutieautoriteit in de SRB hier verder geen invloed op heeft?

Inleiding

Hieronder zal ik de vragen en opmerkingen, die naar aanleiding van de kabinetsreactie op het voorstel van de Europese Commissie (EC) voor de oprichting van een Europees resolutiemechanisme (*Single Resolution Mechanism*, SRM) door enkele fracties van uw Kamer gesteld zijn, beantwoorden. Alvorens ik in zal gaan op deze vragen en opmerkingen wil ik eerst het volgende opmerken. Verschillende fracties hebben vragen gesteld over de mogelijke consequenties die het kabinet verbindt aan het eventueel niet binnenhalen van de kabinetsinzet in de onderhandelingen over het Europese resolutiemechanisme. Ik merk hierover op dat de onderhandelingen over dit voorstel pas recentelijk van start zijn gegaan. Het is niet mogelijk op dit moment vooruit te lopen op het verloop van de

onderhandelingen. Het kabinet zal uw Kamer zoals gebruikelijk nauwgezet op de hoogte houden van het verloop van de onderhandelingen en de betekenis hiervan voor de Nederlandse positie, met name via de geannoteerde agenda's en verslagen van de EcoFin raad. In dit licht kan ik hier in de beantwoording op dit moment niet nader op ingaan.

In het vervolg zal ik de gestelde vragen en opmerkingen beantwoorden. Bij de beantwoording zijn alle door de fracties gestelde vragen gegroepeerd op de volgende thema's:

1. Rechtsgrondslag
2. Institutionele vormgeving
3. Parlementaire verantwoording
4. Reikwijdte
5. Resolutiefonds
6. Inwerkingtreding SRM
7. Samenhang van het SRM en het ESM
8. Opschoning bankbalansen
9. Overige vragen

II Reactie van de minister

Rechtsgrondslag

De leden van de fracties van de VVD, PvdA en D66 vragen het kabinet om een nadere toelichting ten aanzien van artikel 114 VWEU als rechtsbasis en willen weten waarom het kabinet de keuze voor artikel 114 VWEU verdedigbaar acht. De leden van de fracties van de VVD en D66 vragen tevens of het kabinet kan aangeven welke vraagtekens geplaatst kunnen worden bij het gebruik van artikel 114 VWEU en welke lidstaten dit doen.

Het kabinet heeft kritisch gekeken naar de rechtsgrondslag van het SRM-voorstel. Het valt niet te ontkennen dat vraagtekens bij deze rechtsgrondslag geplaatst kunnen worden. Het kabinet heeft ook gekeken naar mogelijkheden voor een andere rechtsgrondslag. Elke rechtsgrondslag of route kent zijn eigen voor- en nadelen. In het onderstaande zal ik proberen deze zo goed mogelijk te schetsen.

Er kunnen kanttekeningen worden geplaatst bij het gebruik van artikel 114 VWEU. Artikel 114 VWEU voorziet in de rechtsgrondslag voor Europese harmonisatie van maatregelen ten aanzien van de werking van de interne markt. Het SRM-voorstel betreft niet enkel harmonisatie van maatregelen van de lidstaten, maar ook centralisatie van besluitvorming en oprichting van een Europees resolutiefonds. Er zijn verschillende juridische interpretaties ten aanzien van de vraag of dergelijke centralisatie noodzakelijk is voor versterking van de interne markt. Daarnaast zou gesteld kunnen worden dat de oprichting van het SRM niet gericht is op de werking van de interne markt, omdat in eerste instantie niet alle EU lidstaten zullen deelnemen aan het SRM. Met name Duitsland, gesteund door enkele andere lidstaten, plaatst dergelijke vraagtekens bij de gekozen rechtsgrondslag. Tevens richt de Duitse kritiek zich op de introductie van Europese heffingen voor banken ten behoeve van het Europese resolutiefonds, die volgens Duitsland als belasting kunnen worden aangemerkt. Duitsland oppert daarom gebruik van artikel 311 VWEU.

Artikel 114 VWEU kan worden gebruikt als rechtsgrondslag voor het SRM, voor zover hiermee aan een reële behoefte aan uniforme toepassing van de resolutieregels wordt beantwoord en deze niet op een andere wijze kan worden bereikt. Met de vormgeving van een Europees resolutiemechanisme vindt verdergaande harmonisatie van resolutie plaats doordat de resolutieregels door één Europese resolutieautoriteit en daarmee op geharmoniseerde wijze worden toegepast. Dit kan bijdragen aan de

versterking van de interne markt. Uit de rechtspraak van het EU Hof volgt tevens dat artikel 114 VWEU, in het kader van de harmonisatie van de interne markt, kan worden gebruikt voor het introduceren van gecentraliseerde Europese besluitvorming. Daarnaast bestaat er geen beperking van het territoriale toepassingsbereik van het SRM. Alle lidstaten van de EU kunnen toetreden tot het SSM en SRM hetgeen zou bijdragen aan versterking van de interne markt. Tot slot kan gesteld worden dat de heffingen ter financiering van het fonds geen Europese belastingen zijn, omdat de opbrengsten van de Europese heffing niet bestemd zijn voor de algemene uitgaven van de Unie en daarom niet zijn aan te merken als «eigen middelen» in de zin van artikel 311 VWEU.

De leden van de fractie van de VVD vragen inzake de beoordeling van de «bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit» of het kabinet heeft overwogen dat naast de keuze voor een Verdragswijziging of de keuze voor artikel 114 VWEU als rechtsbasis, ook nog de mogelijkheid bestaat van een versterkte samenwerking. Daarbij verzoeken zij het kabinet de mogelijkheid van een versterkte samenwerking te onderzoeken en daarover een gefundeerd oordeel aan de Kamer te doen toekomen. Artikel 326 e.v. VWEU betreffende nauwere samenwerking tussen bepaalde lidstaten kan geen opzichzelfstaande rechtsbasis voor een verordening zijn zoals de SRM-verordening, maar betreft een procedure op het moment dat EU brede besluitvorming niet mogelijk blijkt. De toepassing van artikel 326 e.v. is alleen mogelijk in combinatie met een andere rechtsgrondslag, bijvoorbeeld artikel 114. Het besluit tot versterkte samenwerking wordt in de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen genomen. Het besluit over het uiteindelijke voorstel wordt genomen door de deelnemende lidstaten, waarbij de besluitvormingsprocedure afhankelijk is van de gekozen rechtsgrondslag. Nauwere samenwerking mag pas in laatste instantie worden aangegaan, namelijk wanneer de Raad heeft vastgesteld dat de beoogde doelstellingen niet binnen een redelijke termijn door de Unie als geheel kunnen worden bereikt op basis van een bestaande rechtsgrondslag. De concept SRM-verordening betreft een voorstel van de EC om op te treden in het kader van de Unie. Er zijn vooralsnog geen aanwijzingen dat de Unie niet in staat zal zijn om binnen een redelijke termijn tot besluitvorming te komen, waardoor er van nauwere samenwerking vooralsnog geen sprake kan zijn. Nauwere samenwerking zou betekenen dat eurozone lidstaten niet verplicht kunnen worden om deel te nemen aan het SRM. Dit is onwenselijk gelet op het belang van gemeenschappelijke resolutie van banken voor de stabiliteit van de muntunie. Dit zou de facto betekenen dat we niet komen tot een bankenunie.

De leden van de fractie van de SP willen weten waarom het kabinet niet streeft naar een Verdragswijziging om te komen tot een onafhankelijke EU-instelling. Het kabinet ziet een Verdragswijziging als een optie voor de langere termijn. Een Verdragswijziging is een complex en tijdrovend proces met een onzekere uitkomst. Op dit moment kiest het kabinet er voor om zo snel als mogelijk te reageren op de acute vraagstukken waarmee de eurozone op dit moment wordt geconfronteerd en daarom oplossingen te zoeken binnen de kaders van de bestaande verdragen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen om de mogelijkheden voor artikel 48(6) VEU; artikel 136 VWEU; artikel 352 VWEU en artikel 326 e.v. VWEU als rechtsgrondslag voor het SRM toe te lichten. Artikel 48(6) VEU voorziet niet in een kader voor de totstandkoming van secundaire EU-regelgeving, zoals de SRM-verordening, maar voor een Verdragswijziging via een vereenvoudigde herzieningsprocedure. Zoals aangeven, acht het kabinet een Verdragswijziging op dit moment niet opportuun. Artikel 136 VWEU betreffende de begrotingsdiscipline en het economische

beleid van eurolanden voorziet in de totstandkoming van maatregelen met een andere inhoud dan het onderhavige voorstel, en komt om die reden niet in aanmerking als rechtsgrondslag. Artikel 352 VWEU kan alleen als rechtsgrondslag worden gebruikt indien geen enkele andere rechtsgrondslag voor maatregelen door de Unie in aanmerking komt. Hiervan zou alleen sprake zijn indien het gebruik van artikel 114 VWEU als rechtsgrondslag onmogelijk blijkt, hetgeen volgens het kabinet vooralsnog niet het geval is. Zoals hierboven opgemerkt, is toepassing van artikel 326 e.v. betreffende nauwere samenwerking tussen bepaalde lidstaten alleen mogelijk in combinatie met een andere rechtsgrondslag, bijvoorbeeld artikel 114, en pas wanneer is gebleken dat de beoogde doelstellingen niet door de Unie als geheel kunnen worden bereikt. Ook daarvan is op dit moment (nog) geen sprake.

De leden van de fractie van de VVD willen weten hoe het kabinet aankijkt tegen het feit dat van de 28 EU-lidstaten die betrokken zijn bij besluitvorming onder artikel 114 VWEU, er tien op dit moment niet de euro als munteenheid voeren. De leden van de fractie van de VVD vragen of het kabinet tevens in kan gaan op de positie ten aanzien van de Nederlandse standpunten over een bankenunie en de stemverhoudingen voor de Nederlandse standpunten in enerzijds de 18 Eurozone landen en anderzijds de EU-28. Het voorstel ziet op de verbetering van de werking van de interne markt en dit is een verantwoordelijkheid van alle 28 lidstaten. Ook is er voor alle EU lidstaten een mogelijkheid om toe te treden tot het SSM en het SRM. Daarbij is het belangrijk om een systeem te ontwikkelen dat ziet op effectieve en efficiënte samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de deelnemende en niet-deelnemende landen, aangezien veel banken opereren binnen zowel de euro- als niet eurozone. Met het oog hierop ligt het in de rede dat alle 28 lidstaten om de tafel zitten. Overigens neemt een aantal lidstaten buiten de eurozone veelal gelijksoortige posities als Nederland in op onderwerpen die voor Nederland belangrijk zijn zoals bail-in. Dit maakt hun deelname ook vanuit Nederlands perspectief wenselijk. In zijn algemeenheid is de verwachting dat niet-eurolanden veel waarde zullen hechten aan goede afspraken ten aanzien van resolutie van grensoverschrijdende banken die zowel in de euro- als niet-euro landen actief zijn. Het kabinet wijst er verder op dat niet-eurolanden die niet zijn toegetreden tot het SRM geen zitting hebben in de Single Resolution Board (SRB).

De leden van de fractie van de VVD willen weten hoe het kabinet de wensen ten aanzien van vormgeving van de verordening en voorwaarden aan de institutionele vormgeving van het SRM wil afdwingen, aangezien onder artikel 114 VWEU besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid plaatsvindt. Het gegeven dat de besluitvorming onder artikel 114 VWEU met gekwalificeerde meerderheid in de Raad plaatsvindt, is een serieus aandachtspunt voor het kabinet. In beginsel komen Europese verordeningen en richtlijnen op het terrein van financiële markten tot stand op grond van stemming op basis van gekwalificeerde meerderheid, hetgeen niet betekent dat dit ten koste gaat van de Nederlandse inzet. Zo is ook het recente Raadsakkoord inzake de richtlijn voor herstel en afwikkeling van banken («Bank Recovery and Resolution Directive», BRRD) tot stand gekomen op basis van gekwalificeerde meerderheid. Indien deze onderhandelingen op basis van unanimiteit waren gevoerd, is het de vraag of er een Europees akkoord had kunnen worden bereikt over toepassing van bail-in.

De leden van de fractie van de PvdA willen weten wat binnen de huidige Verdragsrechtelijke kaders de mogelijkheden zijn om de resolutieautoriteit onafhankelijk te laten opereren zonder een mandatering vanuit de EC. Voor de beantwoording van deze vraag is met name het zogenaamde

Meroni-arrest uit 1958 van belang. Dit arrest stelt dat de Europese instellingen alleen onder strikte voorwaarden bevoegdheden mogen delegeren. Delegatie van discretionaire bevoegdheden is hierbij uitgesloten. Dit betekent dat delegatie door de EC aan de SRB alleen mogelijk is indien het gaat om uitvoering van beleid met een minimum aan discretionaire ruimte, dat voorafgaand is vastgelegd door de Uniewetgever. Discretionaire beslissingen bij individuele resolutiecasussen dienen formeel door de EC genomen te worden. Binnen de kaders van de huidige Verdragen is er derhalve weinig ruimte om de SRB volledig onafhankelijk te laten opereren.

De leden van de fractie van het CDA verwijzen naar het artikel «Risico's voor schatkist bij bankenresolutie» in het Financieele Dagblad van 12 september jl. en vragen of het adviesrapport van de Juridische Dienst van de Raad (JDR) naar de Kamer kan worden gezonden. Aangezien het om een vertrouwelijk advies van de JDR aan de Raad gaat, is het mij niet toegestaan dit voor openbaar debat naar de Kamer te zenden. Vanzelfsprekend dient het SRM het budgetrecht van nationale lidstaten niet te schenden en dienen hiervoor voldoende waarborgen te zijn.

1. Institutionele vormgeving

Ten aanzien van de institutionele structuur van het Europese resolutiemechanisme hebben de leden van de VVD en het CDA vragen gesteld om meer duiding te krijgen hoe het kabinet de positionering van de EC en de ECB in het resolutiemechanisme voor zich ziet. Kern van de Nederlandse inzet ten aanzien van de voorgestelde institutionele structuur is dat de SRB uiteindelijk zo wordt vormgegeven dat er sprake is van onafhankelijke en toetsbare besluitvorming op Europees niveau. Dit betekent dat de belangen van individuele lidstaten in de besluitvorming niet de overhand mogen krijgen. In het SRM-voorstel van de EC hebben de EC en de ECB beiden een stem in de SRB. Om redenen zoals uiteengezet in de kabinetsreactie op het SRM-voorstel is het kabinet van mening dat hier kritisch naar gekeken moet worden. Gezien de expertise van de EC en de ECB is het in elk geval wenselijk dat de EC en de ECB in enige vorm betrokken worden in de besluitvorming binnen de SRB.

De leden van de PvdA hebben gevraagd naar de inzet van het kabinet om de verdeling van bevoegdheden tussen de EC en de SRB te verduidelijken. Het kabinet zet er in de onderhandelingen op in dat in de verordening beter onderscheid gemaakt wordt tussen de bevoegdheden van de EC en de SRB in het resolutieproces door de verschillende bevoegdheden duidelijker te specificeren. Een heldere afbakening en formulering van de bevoegdheden draagt immers bij aan de effectiviteit en efficiëntie van het resolutieproces.

De leden van de D66 vragen welk type besluiten er genomen worden door de bestuurszitting van de SRB. De bestuurszitting van de SRB zal op basis van het SRM-voorstel alle besluiten nemen over de resolutie-adviezen ten aanzien van individuele instellingen. De SRB in plenaire zitting neemt op basis van het SRM-voorstel met name besluiten inzake de operationele werking van het SRM.

De leden van de D66 vragen verder wat moet worden verstaan onder de relevante resolutieautoriteiten. Dit zijn de resolutieautoriteiten van de lidstaten waarin de betreffende bank in problemen gevestigd is. In de praktijk komt dit neer op de resolutieautoriteit uit het thuisland en indien het gaat om een bank die grensoverschrijdend actief is ook de resolutieautoriteiten uit de gastlanden.

De leden van de VVD en het CDA hebben vragen gesteld over de mogelijkheid die de EC krijgt om af te wijken van het advies van de SRB en op eigen initiatief een resolutieproces op te starten. Deze bevoegdheden hangen samen met het feit dat op basis van het eerder genoemde Meroni-arrest discretionaire bevoegdheden alleen toegekend kunnen worden aan de Europese instellingen uit het Verdrag. Vervolgens kunnen deze bevoegdheden alleen onder strikte voorwaarden worden gedelegeerd. Dit maakt dat de EC de uiteindelijke resolutiebeslissingen moet nemen en de aan de EC overgedragen bevoegdheden niet ingeperkt kunnen worden.

De leden van de fractie van het CDA vragen of uitgelegd kan worden wat in het SRM precies de rol van de nationale autoriteiten is en tot hoe ver de invloed van lidstaten reikt ten opzichte van de EC en de ECB. Het thuis- en de eventuele gastlanden zijn lid van de bestuurszitting van de SRB en zijn zo betrokken in de voorbereiding van het resolutieadvies dat aan de EC wordt voorgelegd. Zij hebben echter geen vetorecht bij het resolutiebesluit. In het voorstel is het uiteindelijk aan de EC om te besluiten om een bank in resolutie te plaatsen en hoe dit wordt ingericht. Het is vervolgens aan de nationale autoriteiten om deze beslissing uit te voeren.

De leden van de PvdA vragen naar het benoemingsproces van de directeur van de Europese resolutieautoriteit. In het SRM-voorstel stelt de EC, na de SRB in plenaire vergadering te hebben gehoord, een lijst met kandidaten voor de positie van directeur en vicedirecteur op en legt deze voor aan de Raad. Na het EP daarover te hebben gehoord, worden de directeur en vicedirecteur vervolgens benoemd door de Raad. De directeur en vicedirecteur worden benoemd op basis van hun verdienste, expertise, en kennis van de bankensector, alsmede relevante ervaring met financieel toezicht en regelgeving. In de voorgestelde benoemingsprocedure is de parlementaire betrokkenheid volgens het kabinet voldoende gewaarborgd.

De leden van de D66 merken op dat sommige landen de neiging vertonen om over hun eigen banken te willen blijven besluiten, zeker wanneer er nog geen privaat gefinancierd Europees resolutiefonds is. Zoals is aangegeven in de kabinetsreactie op het SRM-voorstel is het kabinet van mening dat voorkomen moet worden dat nationale belangen de overhand krijgen in de uiteindelijke besluitvorming. Daarom zet het kabinet er op in dat de SRB kiest voor een resolutiemethode die het minst kostbaar is voor het resolutiefonds. De inzet van het kabinet dat de bail-in regels uit de BRRD gelijktijdig met het SRM in werking treden draagt daaraan bij.

De leden van de PvdA vragen voorts of het SSM en het SRM operationeel en organisatorisch nauw op elkaar aansluiten. Op dit moment werkt de ECB aan de operationele implementatie van het SSM en wordt er onderhandeld door de Raad over het voorstel voor de oprichting van een SRM. Het is zodoende op dit moment nog niet duidelijk hoe het SSM en het SRM operationeel en organisatorisch op elkaar zullen gaan aansluiten. Wel is duidelijk dat dit essentieel is om te komen tot een effectieve en slagvaardige bankenunie.

In de kabinetsreactie op het SRM-voorstel wordt gesteld dat het kabinet een resolutieautoriteit idealiter zou onderbrengen bij een nieuwe Europese instelling. De leden van de fractie van D66 vragen of deze instelling alleen een resolutieautoriteit zou moeten zijn, of ook andere functies zou moeten hebben. Het kabinet is voorstander van een helder en eenduidig mandaat. Dit om eventuele belangenconflicten te voorkomen.

Tot slot vragen de leden van de fractie van D66 om uiteen te zetten hoe, binnen het huidige Verdrag, het ideale resolutiemechanisme er uit ziet qua positionering en bevoegdheden van de Europese resolutieautoriteit, de EC, de ECB en nationale resolutieautoriteiten. Hiervoor verwijs ik u naar de Nederlandse inzet zoals weergegeven in de brief van de minister van Financiën d.d. 9 september 2013.

2. Parlementaire verantwoording

De leden van de VVD en PvdA hebben vragen gesteld over de verantwoording richting nationale parlementen en de democratische inbedding in het SRM-voorstel. Volgens het kabinet is het van belang dat er een evenwicht wordt gevonden tussen de overdracht van bevoegdheden en het feit dat resolutie onvermijdelijk aan nationale belangen raakt. Daartoe is adequate verantwoording cruciaal. Het voorstel voorziet in verantwoording aan het EP en de Raad. Enige verantwoording van de SRB aan nationale parlementen is in het SRM-voorstel geregeld doordat nationale parlementen onder toepassing van hun eigen nationale procedures de SRB kunnen verzoeken om een schriftelijke reactie op vragen en opmerkingen van nationale parlementen. Verder kunnen de nationale parlementen de uitvoerend directeur van de SRB uitnodigen om samen met een vertegenwoordiger van de nationale resolutieautoriteit van gedachte te wisselen over de afwikkeling van een bank in kwestie in die lidstaat.

Gelet op de nationale belangen die gemoeid gaan met resolutie van banken lijkt er ruimte om de verantwoording richting nationale parlementen te versterken. Daartoe zou volgens het kabinet tenminste in lijn met de SSM-verordening geregeld moeten worden dat de SRB ook daadwerkelijk verplicht wordt om te reageren op vragen en opmerkingen van nationale parlementen.

De Europese Unie kent een eigen stelsel van democratische controle, waarbij het Europees Parlement op grond van artikel 14 VEU een belangrijke medewetgevende, controlerende en adviserende taak heeft. Nationale parlementen oefenen conform hun nationale constitutionele rol controle uit op het handelen van hun regeringen in het kader van de Unie, zoals de vertegenwoordiging van de lidstaat in de Raad. Daarnaast voorziet artikel 12 VEU in het juridisch kader voor de wijze waarop nationale parlementen kunnen bijdragen aan een goede werking van de Unie. Voor zover relevant in de onderhavige situatie, bestaat de rol van nationale parlementen uit het zich laten informeren door de instellingen van de Unie. Zoals hiervoor opgemerkt, zal het kabinet zich ervoor in zetten dat de wijze waarop deze rol in de verordening wordt vorm gegeven zo optimaal mogelijk is.

De leden van de PvdA vragen naar de mogelijkheden voor periodieke verantwoording van de resolutieautoriteit aan het EP, alsmede een dialoog met de betrokken nationale parlementen na afwikkeling van een bank, en hoe de wenselijkheid daarvan wordt gezien. Op basis van het SRM-voorstel zal de SRB jaarlijks een verslag indienen bij het EP, de Raad, de EC en de Europese Rekenkamer over de uitvoering van de aan de SRB opgedragen taken uit de SRM-verordening. Dit verslag zal door de directeur in het openbaar gepresenteerd worden aan het EP en de Raad. Het kabinet zet er in de SRM-onderhandelingen op in dat de SRB dit verslag ook tegelijkertijd zal doorsturen aan de nationale parlementen. Wat betreft de mogelijkheid voor een dialoog met de betrokken nationale parlementen na afwikkeling van een bank is in het voorstel de mogelijkheid voor een lidstaat opgenomen om de directeur van de SRB tezamen met een vertegenwoordiger van de nationale resolutieautoriteit uit te nodigen voor een gedachtewisseling over de afwikkeling van de

betreffende bank in de lidstaat. Deze ex post verantwoording is, gegeven het feit dat resolutie onvermijdelijk aan nationale belangen raakt, zeer wenselijk.

3. Reikwijdte

De leden van de PvdA, SP en PVV fracties hebben vragen gesteld over de reikwijdte van het SRM. Daarbij vragen zij in het bijzonder naar de verschillen in reikwijdte tussen het SSM en het SRM en de daaruit volgende noodzaak om een nationaal resolutiefonds aan te leggen. Alle banken in de aan het SSM deelnemende lidstaten, zowel de onder het directe als indirecte toezicht vallende banken, vallen onder de reikwijdte van het SRM. Dit zal in de praktijk betekenen dat onder het SRM ruim 6000 banken vallen.

Vanuit praktische overwegingen is er bij het SSM een onderscheid gemaakt tussen direct toezicht vanuit de ECB op de grote en significante banken en indirect toezicht via de nationale autoriteiten op de kleinere banken. Het zou voor de ECB immers praktisch gezien onmogelijk zijn om per direct toezicht te houden op ruim 6000 banken. In lijn met het voorstel van de EC acht het kabinet een brede reikwijdte van het SRM, van groot belang, waarbij alle banken die zowel onder het directe als indirecte toezicht van de ECB vallen ook onder het resolutiemechanisme vallen. Net als bij het SSM adresseert dit het probleem dat ook een verzameling van kleine banken risico's kan brengen voor de eurozone. Wel dient er binnen het resolutiemechanisme gezocht te worden naar een opzet die het belang van en de kans op resolutie bij grote systeembanken versus kleinere banken op adequate wijze reflecteert.

Gegeven het voorstel dat alle banken onder het SRM komen te vallen, zullen lidstaten die deelnemen aan het SSM en het SRM niet ook een nationaal resolutiefonds moeten aanleggen. Lidstaten die niet aan het SSM en SRM deelnemen zullen op basis van de BRRD uiteraard wel een nationaal resolutiefonds moeten opbouwen.

De leden van de PvdA en de PVV fracties vragen voorts over welke banken de Europese resolutieautoriteit in het EC-voorstel zal beslissen over de afwikkeling. Gegeven de bestaande juridische beperkingen beslist de EC, op basis van een advies van de SRB, of en op welke wijze een bank in resolutie gaat. Aangezien alle banken die in het SSM onder het directe en indirecte toezicht vallen onder de reikwijdte van het SRM vallen, zal de EC op basis van een advies van de SRB ongeacht het type bank een besluit nemen of een bank al dan niet in resolutie gaat.

4. Resolutiefonds

Premieberekening

De leden van de fracties van de VVD, PvdA en PVV hebben vragen gesteld over de berekening voor de risicogewogen bijdragen aan het resolutiefonds. Tevens vragen deze leden naar de implicaties van de berekening van de risicogewogen premies voor de bijdragen van het Nederlandse bankwezen. Het resolutiefonds wordt in een periode van 10 jaar opgebouwd tot een streefomvang van ten minste 1% van de gedekte deposito's van de deelnemende banken. Deze opbouwperiode kan met maximaal 4 jaar worden uitgebreid wanneer het fonds in de opbouwfase tot uitbetaling moet overgaan. Zowel de reguliere ex-ante bijdragen als de mogelijke ex-post bijdragen, wanneer het fonds na uitbetaling opnieuw gevuld dient te worden, worden gefinancierd op basis van risicogewogen premies. Deze premies worden vastgesteld op basis van 7 factoren die in

artikel 94 van de BRRD worden beschreven. Dit zijn: (i) het risicoprofiel van de bank, (ii) de stabiliteit van de financiering van de bank, (iii) de financiële positie van de bank, (iv) de kans dat de instelling in resolutie komt, (v) de mate waarin de bank in het verleden aanspraak heeft gemaakt op publieke steun, (vi) de complexiteit van de bank, en (vii) het belang van de instelling voor de stabiliteit van het financiële stelsel en de economie van een of meer lidstaten.

De exacte berekeningsmethode en risicocorrectie en daarmee de hoogte van de bijdrage van Nederlandse banken is momenteel nog niet bekend en zal uiteindelijk door de EC in lagere regelgeving worden vastgesteld op basis van bovengenoemde criteria. Voor het kabinet is het van groot belang dat de risico's die individuele banken met zich brengen op adequate wijze worden gereflecteerd in de premie en wordt voorkomen dat sommige banken of bankensectoren in bepaalde landen disproportioneel veel of weinig zouden bijdragen. Zo is het van belang dat de risicocorrectie onder meer voldoende rekening houdt met de mate van verpanding van activa, de bail-inbare laag van passiva op bankbalansen en de leverage ratio. Het kabinet stelt als voorwaarde voordat Nederland kan instemmen met een akkoord over het SRM dat er duidelijkheid is over de berekeningsmethode van de premie en daarbij de effecten voor het Nederlandse bankwezen. Daarbij dienen risico's van banken adequaat te worden gereflecteerd.

Reikwijdte premie

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de reikwijdte van de premie. De premie zou moeten gelden voor alle banken. Ook kleine banken dienen bij te dragen, omdat het immers mogelijk is dat een groep van kleine banken een systeemrisico vormt en in resolutie terechtkomt. Wel dient gezocht te worden naar een opzet die het belang van en de kans op resolutie bij grote systeembanken versus kleinere banken op adequate wijze reflecteert.

Fonds

De leden van de fractie van D66 vragen of het resolutiefonds direct na invoering van het SRM operationeel is. Dit is inderdaad het geval, hoewel de streefomvang van het fonds pas na 10 jaar wordt bereikt. Vroegtijdige invoering en effectieve toepassing van het volledige bail-in instrumentarium is dan ook essentieel om, met name tijdens de opbouwfase, financieringsproblemen en een bovenmatige ex-post omslag op de sector te voorkomen.

Omvang fonds

De leden van de fractie van de SP vragen waarop de voorgenomen omvang van het resolutiefonds is gebaseerd. De streefomvang van het Europese resolutiefonds is door de EC op basis van modelberekeningen uit de BRRD vastgesteld op 1% van de gedekte deposito's van de banksector van de deelnemende lidstaten.

(Schaal)voordelen Europees fonds

Leden van de fracties van de VVD en het CDA vragen naar de (schaal-)voordelen van een Europees resolutiefonds in vergelijking met (een netwerk van) nationale resolutiefondsen. Een gemeenschappelijk Europees resolutiefonds kan doeltreffender zijn dan een netwerk van nationale fondsen, met name in het geval van grensoverschrijdende bankgroepen waarbij snelheid en coördinatie cruciaal zijn om de kosten van resolutie zoveel mogelijk te beperken en het vertrouwen te herstellen.

Een Europees fonds is beter in staat om grotere en asymmetrische schokken op te vangen dan nationale fondsen, hetgeen wenselijk is om daadwerkelijk een bijdrage te kunnen leveren aan het doorbreken van de vicieuze cirkel tussen banken en overheden. Bovendien leidt oprichting van een Europees resolutiefonds tot een gelijk spelveld en meer gelijke financieringscondities voor banken. Er zit ook een keerzijde aan een Europees resolutiefonds. Daarmee verliezen lidstaten volledige zeggenschap over de door hun banken in te leggen middelen en de inzet daarvan. Het kabinet acht dit echter gerechtvaardigd gezien de hierboven genoemde voordelen.

Leenmogelijkheid fonds aan nationale DGS-en

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de mogelijkheid voor het Europese Resolutiefonds om te lenen aan nationale DGS-en zich verhoudt tot de afspraak dat in de eerste plaats nationale (publieke) middelen aangesproken dienen te worden in geval van bijvoorbeeld financiële interventies en dat wanneer lidstaten de lasten ten behoeve van dergelijke financiële interventies niet kunnen dragen het ESM-instrumentarium met bijhorende strenge conditionaliteit gebruikt kan worden. Basis van het voorgestelde systeem is dat kosten voortkomend uit resolutie privaat gefinancierd worden. Zowel het Europese resolutiefonds als de nationale depositogarantiefondsen worden privaat, door de banken, gefinancierd. Het voorstel van de EC dat het Europese resolutiefonds kan lenen aan nationale depositogarantiestelsels leidt echter tot verdergaande Europese risicodeling. Op korte termijn acht het kabinet dit niet wenselijk. Het is immers zeer de vraag of de Europese spillover effecten bij inzet van het DGS bij faillissement van kleine banken momenteel breed genoeg zijn om verdergaande Europese risicodeling te verantwoorden.

In vervolg hierop vragen de leden van de fractie van de VVD of hier niet sprake is van een risico dat – doordat het Europese resolutiefonds mag lenen aan DGS-en – in feite het strenge ESM regime wordt ontweken. In de beoogde eindsituatie geldt dat wanneer een bank in resolutie komt, de regels uit de BRRD van toepassing zijn. Het uitgangspunt daarbij is dat de kosten primair door de aandeelhouders en schuldeisers van de bank zelf (via «bail-in») en daarna eventueel de gehele bankensector worden gedragen. In uitzonderlijke situaties kan hiervoor ook een privaat, door de banken gefinancierd Europees resolutiefonds worden aangewend. Dit is dus een geheel andere situatie dan de huidige, waarin de kosten van resolutie voornamelijk door nationale overheden worden gedragen en daarbij in noodsituaties aanspraak kunnen maken op ESM-steun. Van ontwijking van het strenge ESM regime is daarom volgens het kabinet ook geen sprake.

De leden van de SP en de PVV fracties hebben vragen gesteld waarom en op welke wijze in het SRM-voorstel is opgenomen dat het resolutiefonds steun kan verlenen aan nationale depositogarantiestelsels (DGS). Indien de SRB een resolutiebesluit neemt waarbij ook onder het DGS gedekte depositanten worden meegenomen in een bail-in, neemt het DGS op basis van de BRRD de rechten en plichten van de gedekte deposito's over en vindt op die wijze de facto een bail-in van het DGS plaats. De gedekte depositanten blijven op die manier schadevrij in resolutie. Dit betekent dus dat bij een Europees resolutiebesluit nationale DGS-fondsen kunnen worden aangesproken ter bescherming van nationale spaarders. Wanneer in deze en in andere situaties de middelen van het nationale DGS ontoereikend zijn en er bij de betrokken deelnemende lidstaat onvoldoende andere middelen beschikbaar zijn, is in het SRM-voorstel opgenomen dat in dat geval het Europese resolutiefonds kan lenen aan het betreffende nationale DGS.

Zoals gemeld in de kabinetsreactie op het SRM-voorstel is het kabinet geen voorstander van deze uitleenmogelijkheid van het Europese

resolutiefonds. Dit zou namelijk leiden tot verdergaande Europese risicodeling, iets dat het kabinet op korte termijn niet wenselijk acht. Het is immers zeer de vraag of de Europese spillover effecten bij inzet van het DGS bij faillissement van kleine banken momenteel breed genoeg zijn om verdergaande Europese risicodeling te verantwoorden. Het kabinet zal de suggestie van de leden van de SP om voor dit probleem te kijken naar de mogelijkheden binnen de nog in onderhandeling zijnde herziening van de richtlijn inzake depositogarantiestelsels op basis van de bovenstaande uitgangspunten nader bestuderen.

De leden van de fractie van de VVD willen weten of het kabinet de mening deelt dat zodra een beroep wordt gedaan op Europese middelen, ook in het geval van tijdelijke financiering van nationale DGS-en bij tekortschietende nationale private en publieke middelen, dit altijd moet lopen via het ESM met bijhorende strenge conditionaliteit. Tevens willen deze leden weten wat de kabinetsinzet is om het risico te mitigeren dat het strenge ESM regime wordt ontweken doordat het Europese resolutiefonds mag lenen aan DGS-en. Zoals hierboven betoogd is het kabinet geen voorstander van lenen vanuit het Europese resolutiefonds aan nationale DGS-en. Voor het kabinet is het van groot belang dat de bail-in regels uit de BRRD en het SRM gelijktijdig in werking treden en effectief toegepast worden. Hiermee kan worden gezorgd dat de kosten van resolutie primair door de aandeelhouders en schuldeisers van de bank zelf worden gedragen.

Bail-in

De leden van de fractie van de VVD en de PvdA vragen naar de mogelijkheden om bepaalde categorieën van verplichtingen van banken op discretionaire basis uit te sluiten van bail-in. Het raadsakkoord over de BRRD laat niet toe dat categorieën van verplichtingen automatisch worden uitgesloten van bail-in. De discretionaire basis voor de afwikkelingsautoriteit om verplichtingen uit te sluiten van bail-in, moet dus beperkt worden opgevat. De afwikkelingsautoriteit zal in elk specifiek geval moeten bezien of een verplichting moet worden uitgesloten van toepassing van bail-in. Artikel 38, lid 3c, van het Raadsakkoord over de BRRD beschrijft een aantal situaties waarin bepaalde passiva deels of geheel kunnen worden uitgezonderd van bail-in. Dit is het geval wanneer: (i) het niet mogelijk is om de desbetreffende passiva binnen een redelijke termijn af te schrijven of te converteren, (ii) de uitsluiting strikt noodzakelijk is om de continuïteit van kritieke functies te waarborgen, (iii) uitsluiting strikt noodzakelijk is om wijdverspreide besmetting te voorkomen, en (iv) de toepassing van bail-in tot een grotere vernietiging van waarde voor schuldeisers zou leiden dan het geval zou zijn geweest in een regulier faillissement. Zie ook het antwoord op de volgende vragen. De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de inzet en visie op de toepasbaarheid van de uitzonderingsgronden voor bail-in. Tevens vragen deze leden hoe deze uitzonderingsgronden zich verhouden tot de minimale bail-in eis van 8%. De inzet van het kabinet is dat bail-in zo veel mogelijk moet worden toegepast en harmonisatie van de bail-in regels draagt hieraan bij. Het kabinet deelt de mening van deze leden dat over uitzonderingsgronden niet lichtvaardig mag worden gedacht en dat ze limitatief moeten worden geïnterpreteerd. Uitsluiting van bepaalde passiva heeft tot gevolg dat de verliezen en herkapitalisatiekosten door andere schuldeisers zullen moeten worden gedragen (substitutie). Daarbij moeten wel de principes van bail-in worden gerespecteerd. In plaats van substitutie door andere crediteuren kan de resolutieautoriteit ook besluiten om de desbetreffende kosten te dekken door een bijdrage uit het resolutiefonds. De resolutieautoriteit kan hiertoe echter pas overgaan nadat (en voor zover) aandeelhouders en crediteuren reeds zijn aange-

slagen voor verliezen en herkapitalisatiekosten ter grootte van minimaal 8 procent van de totale passiva van de probleeminstelling³.

Het kabinet stelt in haar kabinetsreactie op het SRM-voorstel dat verliezen «zoveel mogelijk» bij bestaande aandeelhouders en crediteuren moeten worden neergelegd. De leden van de fractie van de VVD willen weten of een term als «zoveel mogelijk» kan worden gekwantificeerd. Daarnaast geven de leden van de fractie van de PvdA aan een risico te zien dat na de vereiste bail-in van minimaal 8%, afwenteling op het resolutiefonds of het ESM plaatsvindt, terwijl een verdergaande bail-in prudentieel mogelijk was. De leden van de fractie van de PvdA vragen of toegelicht kan worden hoe dit risico in het voorstel wordt ondervangen of welke inzet de minister daarop heeft. Tevens vragen deze leden hoe de minister het voorstel van de PvdA beziet om de Europese resolutieautoriteit een motiveringsverplichting te geven als deze niet meer afschrijft dan 8% van de totale passiva van een bank.

Het kwantificeren van een term als «zoveel mogelijk» is niet mogelijk omdat de situatie van elke bank anders is. Duidelijk is echter dat de bail-in verplichting van 8% van de totale passiva de meeste bankresoluties tijdens de huidige crisis had kunnen opvangen. Volgens het kabinet mag het geen automatisme zijn om na deze 8% bail-in het Europese resolutiefonds aan te spreken. Daar waar mogelijk moet bail-in maximaal worden toegepast en dienen de kosten zo veel als mogelijk te worden gedragen door de aandeelhouders en schuldeisers van de desbetreffende bank. Inzet van het kabinet is om te komen tot een maximale toepassing van het bail-in instrument en de bestuurszitting van de SRB daarom ertoe te verplichten altijd te kiezen voor die oplossing die het minst een beslag legt op het Europese resolutiefonds. Op deze wijze worden de kosten van resolutie zoveel als mogelijk neergelegd bij de aandeelhouders en schuldeisers van de desbetreffende bank. Indien daar in uitzonderlijke situaties van wordt afgeweken, lijkt een motiveringsplicht wenselijk om het belang van de motivering van de uitzonderlijke situatie te benadrukken. Overigens volgt die motiveringsplicht ook al uit de ongeschreven algemene rechtsbeginselen van Unie.

De leden van de fractie van de PvdA willen informeren in hoeverre de EC bewogen kan worden de richtsnoeren voor staatssteun aan financiële instellingen conform het Raadsakkoord over de BRRD en vooruitlopend op de inwerkingtreding van de BRRD te interpreteren. Tevens vragen deze leden welke inspanningen de minister, eventueel in Raadsverband, daar reeds toe heeft verricht. De EC heeft de staatssteuneisen per 1 augustus 2013 aangescherpt. Als gevolg hiervan, mag een Europese bank alleen staatssteun ontvangen wanneer ook de aandeelhouders en schuldeisers van de bank meebetalen aan de redding. Hier geldt dat minimaal de aandeelhouders en junior crediteuren moeten worden aangeslagen alvorens staatssteun mag worden verleend. Zowel in de onderhandelingen over de BRRD en het SRM, als tijdens discussies over andere aan de Bankenunie gerelateerde onderwerpen, wordt door het kabinet continue aandacht gevraagd voor een vroegtijdige toepassing van de volledige bail-in vereisten uit de BRRD.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat het Commissievoorstel voor een SRM ook normen moet vastleggen voor de maximale toegestane verpanding van de activa van een bankbalans en vragen hoe het kabinet daar tegenover staat. Verdere harmonisatie en versterking van regelgeving is in het licht van de Bankenunie noodzakelijk. Hierbij is het met het oog op inperking van de negatieve wisselwerking tussen slecht presterende banken en overheden van belang dat regels worden ingevoerd om overmatig bezit van staatsobligaties en excessieve verpanding van activa tegen te gaan. Nederland heeft de risico's van de

³ Gebaseerd op het Raadsakkoord over de BRRD; zie verder Kamerstukken II 2012–2013, 21 501-07, nr 1071.

toenemende mate van activaverpanding reeds in Europees verband aangekaart. Een sterk verpande balans verkleint immers de mogelijkheden tot gebruik van bail-in voor bekostiging van resolutie. Het kabinet zal zich er daarom voor inzetten dat de risico's van overmatige activaverpanding worden meegenomen in de vormgeving van het SRM.

De leden van de fractie van de PvdA willen weten welke mogelijkheden er zijn om van de nationale lidstaat in kwestie of van de nationale financiële sector ook een verantwoorde bijdrage te vragen alvorens een aanvraag bij het Europese resolutiefonds kan plaatsvinden? Uitgangspunt van het beoogde systeem is dat de kosten van resolutie primair door de aandeelhouders en schuldeisers van de bank zelf en daarna eventueel de gehele bankensector via het resolutiefonds worden gedragen. Alleen wanneer in het uiterste geval, omwille van de financiële stabiliteit, toch van Europese publieke middelen gebruik moet worden gemaakt, dienen betrokken nationale overheden in lijn met de suggesties van de PvdA een deel van de kosten te dragen om zo prikkels te houden voor prudent nationaal beleid.

Leenmogelijkheid van het fonds

De leden van de fractie van de PvdA hebben vragen gesteld over de mogelijkheid voor het resolutiefonds om leningen van derden aan te trekken ter financiering van het herstructureringsproces van een bank indien de resolutie daarvan de draagkracht van het fonds ontstijgt. Deze leden vragen in deze naar de positie van het kabinet en willen weten of het mogelijk is een maximum te verbinden aan het aantrekken van externe leningen en er tevens voorwaarden gesteld kunnen worden aan de omstandigheden waarbij en de regels waaronder leningen kunnen worden aangetrokken. Tevens vragen de leden van de fractie van de SP naar de reden dat het op te richten resolutiefonds ook de mogelijkheid krijgt om te lenen op de kapitaalmarkt.

Dit voorstel van de EC heeft tot doel de mogelijkheden om resolutie privaat te financieren zoveel mogelijk te benutten en daarmee te voorkomen dat in uitzonderlijke situaties gebruik moet worden gemaakt van (Europese) publieke middelen. Vooralsnog is de mogelijkheid voor het Europese resolutiefonds om geld van de markt of derden aan te trekken niet uitgewerkt. Dit voorstel dient daarom nader te worden uitgewerkt en de suggesties van de fractie van de PvdA zullen daarin mee worden genomen.

De leden van de fractie van de SP willen weten of de mogelijkheid voor het Europese resolutiefonds om te lenen op de kapitaalmarkt er alleen is indien het resolutiefonds nog niet voldoende is gevuld. Tevens willen deze leden weten of er voorwaarden zijn wanneer het fonds kan lenen op de kapitaalmarkt. Op basis van het voorstel van de EC kan het Europese resolutiefonds lenen wanneer de bestaande middelen niet onmiddellijk beschikbaar zijn of niet toereikend zijn om de uitgaven als gevolg van een beroep op het fonds te dekken.

De leden van de fractie van de SP vragen waar de kredietwaardigheid van het fonds op gebaseerd is en wat er gebeurt indien het fonds leningen niet kan terugbetalen. Zoals reeds aangegeven is het voorstel om de mogelijkheid te creëren voor het Europese resolutiefonds om geld van de markt of derden aan te trekken niet uitgewerkt. Dit voorstel dient ook op deze punten nader te worden uitgewerkt.

Wanneer en hoe inzet van RF?

De leden van de fractie van de PVV vragen concreet te maken wanneer een bank aanspraak kan maken op geld uit een resolutiefonds. Op basis van het Raadsakkoord over de BRRD, krijgt een resolutieautoriteit in uitzonderlijke gevallen de mogelijkheid voor beperkt gebruik van het

resolutiefonds nadat ten minste bail-in van 8% van de totale passiva (inclusief eigen vermogen) heeft plaatsgevonden. Een dergelijk bijdrage van het resolutiefonds aan een resolutieactie mag maximaal 5% van de totale schulden van de bank bedragen. Wanneer dit onvoldoende is, dient bail-in tot en met senior crediteuren (zoals normale obligaties), behoudens deposito's die naar hun aard voor dekking door het depositogarantiestelsel in aanmerking komen (ook die boven de EUR 100.000), plaats te vinden alvorens men de mogelijkheid heeft om in uitzonderlijke omstandigheden de resterende verliezen met behulp van «alternatieve financiering» op te vangen, waaronder de resterende middelen in het resolutiefonds⁴.

Bijdragen aan fonds

De leden van de fractie van de PVV willen weten of aangegeven kan worden hoe groot de ex-ante bijdrage van de Nederlandse banken aan het Europees resolutiefonds zal zijn en wat de gevolgen hiervan zullen zijn voor de kredietverlening. De berekeningsmethode om de risicogewogen bijdrage van banken aan het Europese resolutiefonds vast te stellen dient nog te worden uitgewerkt. Het is dan ook niet mogelijk om nu al aan te geven hoeveel de Nederlandse banken zullen bijdragen aan het Europese resolutiefonds en wat het eventuele effect op de kredietverlening zal zijn. De leden van de VVD vragen of het kabinet heeft overwogen te pleiten voor een keuzesysteem waarbij ook eurozone-landen zelf mogen bepalen of ze zich aansluiten bij een Europees fonds dan wel een gelijkwaardige nationale faciliteit optuigen. Het voorstel voor de oprichting van een Europees resolutiemechanisme inclusief een Europees resolutiefonds komt voort uit de oproep van de Europese Raad om te werken naar een geïntegreerd financieel raamwerk, de zogenaamde «bankenunie». Directe aanleiding is de vicieuze cirkel tussen overheden en banken die met name in de eurozone tot problemen heeft geleid. Met een bankenunie wordt deze vicieuze cirkel afgezwakt en wordt daarmee ook de onderlinge besmetting tegengegaan die de stabiliteit van de eurozone kan bedreigen. Het gemeenschappelijke resolutiefonds speelt hierin een centrale rol. Een keuzesysteem waarbij lidstaten mogen kiezen of zij zich aansluiten bij een Europees resolutiefonds ofwel een nationale faciliteit optuigen verkleint de schaalvoordelen en leidt ertoe dat de vicieuze cirkel tussen overheden en banken veel minder goed wordt doorbroken. Daarmee zou er afbreuk gedaan worden aan de kracht van de bankenunie. Tevens zou een dergelijke keuzemogelijkheid niet ten goede komen aan versterking van de interne markt. Een dergelijk keuzesysteem is in de ogen van het kabinet dan ook niet wenselijk.

De leden van de VVD merken op dat in de concept-verordening de EC het resolutiefonds beheert en vragen waarom de kabinet deze keuze steunt en of het niet wenselijk is dat het fonds daadwerkelijk onafhankelijk gepositioneerd wordt. In het SRM-voorstel wordt voorgesteld het beheer van het Europese resolutiefonds bij de SRB neer te leggen. Op deze wijze wordt het fonds in de ogen van het kabinet voldoende onafhankelijk gepositioneerd.

De leden van de VVD hebben vragen gesteld over de risico's dat de EC de middelen in het resolutiefonds zal verhogen. In de SRM-verordening wordt de streefomvang van het fonds gedefinieerd als ten minste 1% van de gedekte deposito's van alle aan het SRM deelnemende banken. In elk geval is het zo dat indien er onvoldoende middelen in het fonds zitten om ontstane resolutiekosten te financieren de SRB voor het tekort ex post heffingen aan de Europese bankensector mag opleggen of mag lenen op de markt. Daarmee wordt echter uitvoering gegeven aan de wens om de

⁴ Gebaseerd op het Raadsakkoord over de BRRD; zie verder Kamerstukken II 2012–2013, 21 501-07, nr 1071.

kans dat publieke middelen moeten worden aangesproken zo veel mogelijk te verkleinen.

Om te voorkomen dat er ex post heffingen plaats moeten vinden of de SRB geld op de markt moet lenen omdat de middelen in het fonds ontoereikend zijn, zet het kabinet er op in dat de middelen in het fonds zo veel mogelijk door de SRB beschermd moeten worden door te kiezen voor een resolutiemethode die het minst kostbaar is voor het resolutiefonds. Daarbij zet het kabinet er op in dat voor het bekostigen van resolutie in eerste instantie altijd aandeelhouders en crediteuren van de betreffende bank zo veel mogelijk deze kosten middels afschrijving en bail-in moeten dragen. Op deze manier zal het resolutiefonds alleen in uitzonderlijke situaties gebruikt hoeven worden voor herkapitalisatie en verliesabsorptie.

De leden van de fractie van de PvdA willen weten op welke juridische entiteiten de bail-in bevoegdheid binnen het BRRD en SRM van toepassing is. Tevens willen zij weten hoe dit aansluit bij de bevoegdheden onder de Nederlandse interventiewet t.a.v. financiële ondernemingen. De BRRD en het SRM hebben alleen betrekking op banken en bepaalde typen beleggingsondernemingen. De reikwijdte komt overeen met de reikwijdte van het kapitaalvereistenraamwerk CRD IV / CRR ten aanzien van banken en beleggingsondernemingen. De bevoegdheden uit de Interventiewet kennen een andere reikwijdte. DNB mag haar overdrachtsbevoegdheden op grond van deel 3 van de Wft inzetten ten aanzien van zowel banken als verzekeraars. De bevoegdheden van de minister in deel 6 van de Wft zien op alle financiële ondernemingen, maar zijn gebonden aan een zwaarder criterium dan hetgeen de BRRD stelt. Bij de implementatie van de BRRD in de Nederlandse regelgeving moet worden gezien of en in hoeverre de bevoegdheden uit de Interventiewet, al dan niet in aangepaste vorm, dienen te blijven bestaan.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de status van de variabele beloning van bestuurders van banken onder de bail-in bevoegdheden. Ook wil men weten of de mogelijkheid van een claw-back bestaat. In de BRRD is opgenomen dat de variabele beloning van werknemers, waaronder logischerwijs ook bestuurders vallen, voorwerp van bail-in kan zijn. Verder zijn in de CRD 4, reeds vergaande eisen gesteld aan de variabele beloningen die banken kunnen toekennen. In de Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen, die naar verwachting in het voorjaar van 2014 bij de Tweede Kamer zal worden ingediend, zal in aanvulling daarop onder meer een bonusplafond van 20% worden opgenomen. Tevens zal in dit wetsvoorstel een claw back bepaling worden opgenomen in lijn met het wetsvoorstel zoals dit nu aanhangig is bij de Eerste Kamer. Deze bepaling is ten allen tijde van toepassing op banken.

Tot slot vragen de leden van de fractie van het CDA of helderheid kan worden gegeven over de risico's voor de nationale schatkisten. Daarbij willen de leden van de fractie van het CDA weten of de minister kan garanderen dat hij er alles aan zal doen dat de garanties die dienen te borgen dat de budgettaire soevereiniteit wordt gerespecteerd «robust» worden om zo het gevaar voor de Nederlandse schatkist te voorkomen. Tevens willen deze leden weten of een specifieke aanpak uiteen kan worden gezet. Voor het kabinet is het belangrijk dat adequate waarborgen worden geïntroduceerd om de budgettaire soevereiniteit van lidstaten te garanderen. Voorkomen moet worden dat, met name in de periode waarin het Europese resolutiefonds nog niet geheel gevuld is, lidstaten kunnen worden gedwongen tot het verlenen van publieke steun. Naast juridische waarborgen is een tijdige en effectieve inzet van het bail-in instrumentarium uit de BRRD van groot belang om dit risico te ondervangen.

5. Inwerkingtreding SRM

De leden van de fractie van de PVV vragen wat de houding van het kabinet is ten aanzien van de beoogde inwerkingtreding van het SRM, begin 2015. Daarnaast vragen de leden van de fractie van D66 om een toelichting welke variant de voorkeur moet verdienen: gelijktijdig met invoering van het toezicht een Europees resolutiemechanisme, om zo het toezicht effectief te maken, of eerst effectief toezicht en pas daarna invoering van een resolutiemechanisme. Idealiter vindt het toezicht op en de resolutie van banken zo snel mogelijk op hetzelfde niveau plaats. Het kabinet stelt echter wel voorwaarden aan de inwerkingtreding van het SRM. Zo is het cruciaal dat bij banken die zullen deelnemen aan het SRM, eventuele nog niet geïdentificeerde tekorten op een bankbalans aan het licht komen en aangevuld worden volgens de welbekende drietrap (private versterking, gebruik van nationale (publieke) middelen, gebruik van het ESM-instrumentarium). Op deze manier zullen de deelnemende banken dan met een vergelijkbare gezonde positie starten. Tevens zet het kabinet er op in dat de bail-in regels uit de BRRD volledig in werking treden wanneer het SRM van start gaat.

De leden van de fractie van D66 vragen de minister om nader toe te lichten waarom een situatie met toezicht op Europees niveau en resolutie op nationaal niveau tot een ongelijk speelveld kan leiden. Wanneer alleen toezicht op Europees niveau wordt gebracht maar het resolutiemechanisme voorlopig nog nationaal blijft, kunnen belangenconflicten ontstaan die de effectiviteit van het toezicht ondermijnen. De toezichtbeslissing, bijvoorbeeld om een bank in resolutie te plaatsen, wordt dan namelijk op het centrale niveau genomen, terwijl de financiering van een dergelijke beslissing nationaal moet worden geregeld. Bovendien draagt centrale, Europese besluitvorming over resolutie bij aan tijdige en consistente besluitvorming, waardoor het niet langer mogelijk is dat individuele lidstaten beslissingen uitstellen of private partijen ontzien. Dit zorgt voor een gelijk speelveld en meer gelijke financieringscondities voor banken en draagt daarmee bij aan een versterking van de interne markt.

De leden van de VVD hebben vragen gesteld over de fase waarin volgens de huidige tijdlijnen het SRM al wel in werking is getreden, maar de volledige bail-in regels uit de BRRD nog niet. In het bijzonder vragen zij naar de voorkeur van het kabinet voor wat betreft de mogelijkheden om de inwerkingtreding van bail-in regels te stroomlijnen met de inwerkingtreding van het SRM. Het kabinet is van mening dat de bail-in regels uit de BRRD van essentieel belang zijn voor het goed kunnen functioneren van het SRM. Zonder deze regels kan de rekening niet zo veel mogelijk bij de aandeelhouders en schuldeisers van de getroffen instelling worden gelegd, met als gevolg dat het resolutiefonds vroegtijdig moet worden aangesproken. Zeker in de eerste fase van het SRM, wanneer het resolutiefonds nog niet volledig is opgebouwd, is dit zeer onwenselijk.

Het kabinet zet er daarom op in dat de bail-in regels en het SRM tegelijkertijd in werking zullen treden. Daarvoor zijn verschillende manieren te bedenken. Het naar voren halen van de bail-in regels heeft echter de voorkeur van het kabinet, omdat daarmee de meeste duidelijkheid voor de bancaire sector en de meeste zekerheid voor een goed functionerende bankenunie wordt gecreëerd.

De leden van de fractie van de SP willen weten welke risico's het kabinet ziet indien de bail-in regels uit de BRRD niet tegelijk in werking treden met het resolutiemechanisme. Wanneer het bail-in instrument niet volledig beschikbaar is of niet effectief wordt ingezet, kunnen bepaalde schuldeisers worden ontzien, waardoor het Europese resolutiefonds eerder zal

worden aangesproken. Met name in de zogenoemde transitiefase, waarbij het SRM al wel van start is gegaan, maar de bail-in regels nog niet volledig in werking zijn getreden, kan dit problematisch zijn, omdat het resolutiefonds dan niet of nauwelijks gevuld is. Om dit te voorkomen zet het kabinet er op in dat het SRM en de volledige bail-in regels uit de BRRD tegelijk in werking treden.

Ten slotte vragen de leden van de fractie van D66 of het ook de Nederlandse inzet is het SRM pas feitelijk te laten starten wanneer de BRRD en DGSD van kracht zijn indien de BRRD pas in 2018 in werking treedt. In het Raadsakkoord over de BRRD is 1 januari 2015 opgenomen als de datum waarop omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving voltooid moet zijn, met uitzondering van het deel van de richtlijn dat volledige bail-in mogelijk maakt. Voor dat onderdeel bepaalt de Raadstekst 1 januari 2018 als implementatiedatum zodat banken zich hierop kunnen voorbereiden. Zoals reeds aangegeven zet het kabinet erop in dat de bail-in regels en het SRM tegelijkertijd in werking zullen treden.

6. Samenhang van het SRM en het ESM

De leden van de fracties van de PvdA en de SP vragen naar de samenhang tussen het ESM-noodfonds en het Europese resolutiefonds.

Het Europese resolutiefonds ziet op private financiering van resolutie van banken. Het ESM-noodfonds wordt daarentegen publiek gefinancierd en heeft een breed instrumentarium bedoeld voor stabiliteitssteun als lidstaten (een dreiging van) ernstige financieringsproblemen ervaren die de stabiliteit van de eurozone of diens lidstaten in gevaar kan brengen. Binnen deze randvoorwaarden kan het ESM bankeninstrumentarium worden ingezet indien problemen in de bancaire sector kunnen leiden tot financieringsproblemen van een lidstaat en een lidstaat zelf geen publieke steun kan geven.

Uitgangspunt van de nieuwe regels voor resolutie van banken – de BRRD en het SRM – is dat publieke steun aan banken tot het verleden behoort en de stabiliteit wordt gewaarborgd door bankproblemen met private middelen op te lossen. In de eerste plaats gebeurt dit d.m.v. bail-in van crediteuren en in exceptionele omstandigheden door inzet van het privaat gefinancierde resolutiefonds. Indien het privaat gefinancierde resolutiefonds over onvoldoende middelen beschikt en ex-post heffingen niet onmiddellijk beschikbaar zijn, kan tijdelijke overbruggingsfinanciering nodig zijn. Het Europese resolutiefonds kan daartoe lenen op de markt of van derden, bijvoorbeeld van een eventuele toekomstige Europese publieke achtervang. Dit zou niettemin slechts voorfinanciering betreffen die wordt teruggevorderd door de ex-post heffingen opgelegd door het Europese resolutiefonds aan de Europese bankensector. In lijn met de ER conclusies uit december 2012 is een publieke achtervang voor het SRM daarmee op middellange termijn budgetneutraal.

Het is nog niet duidelijk welke rol het ESM zou kunnen spelen bij een eventuele Europese achtervang voor het SRM. Het karakter van een SRM-achtervang verschilt van het bestaande ESM bankeninstrumentarium zoals het ESM directe herkapitalisatie-instrument, aangezien een SRM-achtervang slechts gaat over tijdelijke overbruggingsfinanciering aan het resolutiefonds. Wel is het kabinet voorstander van een efficiënte inzet van publieke middelen en indien een Europese publieke achtervang voor het SRM wordt vormgegeven, moet volgens het kabinet t.z.t. worden onderzocht in hoeverre de bestaande voor banken geormerkte ESM middelen daarvoor kunnen worden ingezet.

Vanwege bovenstaande inherente verschil tussen het publieke ESM-noodfonds en het private Europese resolutiefonds, is een mogelijke integratie van het voor banken geoormerkte deel van het ESM-noodfonds en het Europese resolutiefonds zoals gevraagd door de PvdA fractie niet aan de orde. Dit kan ook een overweging zijn geweest voor de EC om een dergelijke integratie niet voor te stellen.

De leden van de SP fractie vragen naar de beslissingsbevoegdheid van het ESM versus de Europese resolutieautoriteit. Wanneer het SRM in werking is getreden, hebben de EC en de SRB in eerste instantie de zeggenschap over de wijze waarop een bank wordt afgewikkeld (resolutie of liquidatie). Pas wanneer private resolutiemiddelen onvoldoende zijn en ESM-steun wordt aangevraagd door een lidstaat, heeft het ESM zeggenschap over de wijze waarop deze middelen worden ingezet. In geval van ESM directe herkapitalisatie dient hiertoe een unaniem besluit te worden genomen door de ESM Board of Governors. Hierbij gelden altijd de strikte voorwaarden zoals die in ESM kader overeen zijn gekomen.

De leden van de CDA fractie vragen naar de bijdrage van een lidstaat bij inzet van een Europese publieke achtervang. Het kabinet is van mening dat indien resolutie van banken uit een bepaalde lidstaat leidt tot een excessief gebruik van een Europese publieke achtervang van het SRM, er mogelijk sprake is van een breder bankenprobleem in de betreffende lidstaat hetgeen kan samenhangen met nationaal beleid. Om goede prikkels voor prudent nationaal beleid te waarborgen, zou de lidstaat bij excessief gebruik van een publieke achtervang dan ook analoog aan de kabinetsinzet bij ESM directe herkapitalisatie een deel van de steun moeten dragen. Bij een eventuele Europese publieke achtervang voor het SRM, zal het kabinet zich hier wederom voor inzetten.

7. Opschoning bankbalansen

De leden van de fracties van de PVV, het CDA en D66 vragen naar de herkapitalisatie van banken na de Balance Sheet Assessment (BSA) door de ECB en de vormgeving van een financieel vangnet.

De ECB zal dit najaar starten met een BSA van de banken die onder direct ECB toezicht komen. De huidige planning is dat deze BSA wordt afgerond voordat het toezicht start. Herkapitalisatie als gevolg van eventuele kapitaaltekorten na de BSA zal verlopen volgens de bestaande afspraken. Dit betekent dat banken in de eerste plaats de tijd krijgen om kapitaaltekorten zelf aan te vullen door uitvoering van herstelplannen op last van de toezichthouder. Hierbij kan worden gedacht aan inhouden van winsten, uitgifte van aandelen of eventuele verkoop van bedrijfsonderdelen. Alleen indien dit niet lukt, is ingrijpen eventueel noodzakelijk. Daarbij gelden de regels van het nieuwe staatssteunregime. Onderdeel van de staatssteunregels is afschrijving van aandeelhouders en minimale bail-in van junior schuldeisers (volgens huidige afspraken zijn de volledige bail-in regels uit de BRRD in 2015 nog niet in werking getreden). In het uitzonderlijke geval dat hiermee eventuele kapitaaltekorten nog niet zouden kunnen worden opgelost, kan een nationale resolutieautoriteit ervoor kiezen om diepere bail-in toe te passen. Ook kan ervoor worden gekozen voor het resterende deel nationale publieke steun te verlenen. De leden van de fracties van de PVV, het CDA en D66 vragen naar de waarschijnlijkheid dat eventuele kapitaaltekorten privaat kunnen worden aangevuld waarbij de PVV fractie vraagt naar de kans dat het ESM moet worden ingezet. Het is niet ex-ante te stellen hoeveel banken een kapitaaltekort zullen hebben. Op voorhand valt eventuele publieke steun niet uit te sluiten, maar deze kans wordt wel aanzienlijk verkleind door de afspraak om eerst private middelen in te zetten waaronder bail-in van minimaal junior crediteuren. Alleen wanneer

een lidstaat een publieke interventie niet zelf zou kunnen dragen, kan ESM directe herkapitalisatie worden aangevraagd. Echter, de hieraan gestelde eisen zorgen ervoor dat de inzet van het ESM wordt beperkt tot noodsituaties. In het geval van ESM directe herkapitalisatie gelden meteen de volledige BRRD regels, waarbij het ESM pas wordt ingezet na bail-in tot en met ten minste senior crediteuren. In dat geval is er sprake van een zeldzaam groot kapitaaltekort. Hierbij geldt tevens strenge conditionaliteit aan de bank en de lidstaat, inclusief een «skin in the game» bijdrage van de lidstaat parallel aan het ESM. Analisten gaan er hierdoor vooralsnog vanuit dat de aanspraak op het ESM niet groot zal zijn.

De leden van de CDA fractie vragen bevestiging dat de lidstaten niet meer geld in het ESM hoeven te storten. Artikel 8, lid 5, van het ESM-Verdrag beperkt alle betalingsverplichtingen van de ESM-leden in die zin dat geen enkele bepaling van het ESM Verdrag ertoe kan leiden dat de betalingsverplichtingen hoger zijn dan het aandeel in het maatschappelijk kapitaal van elk ESM-lid, als bepaald in bijlage II bij het ESM-Verdrag, zonder de voorafgaande instemming van de vertegenwoordiger van elk lid en de inachtneming van de nationale procedures. Binnen het ESM-noodfonds zijn de middelen die beschikbaar zijn voor ESM directe herkapitalisatie in het hoofdlijnenakkoord van 20 juni jl. gemaximeerd op 60 mld euro.

De CDA fractie vraagt of banken die niet gezond zijn toegang hebben tot de bankenunie. Volgens het kabinet dienen banken gezond te zijn voordat deze deelnemen aan het SRM. Een bank die na de BSA niet voldoet aan solvabiliteitseisen zoals gesteld door de toezichthouder moet volgens het kabinet voorafgaand aan de start van het SRM via de nationale route worden geherkapitaliseerd – eventueel met hulp van het ESM als aan de voorwaarden hiervoor wordt voldaan – of indien de bank niet systeemrelevant is, worden geliquideerd. Als de bank hierna voldoet aan de door de toezichthouder gestelde solvabiliteitseisen, kan de bank toegang krijgen tot het SRM.

De leden van de PPV fractie vragen of eventuele kapitaaltekorten kunnen zijn aangevuld voorafgaand aan de door de EC voorgestelde inwerkingtreding van het SRM in 2015. Indien zoals nu gepland de doorlichting van bankbalansen door de ECB wordt afgerond in de herfst van 2014, is het niet realistisch te veronderstellen dat eventuele balanstekorten bij banken allemaal en volledig zijn aangevuld voor 1 januari 2015. Om te waarborgen dat deelnemende banken de tijd hebben om eventuele tekorten aan te vullen en zo te starten met een vergelijkbare gezonde positie, zou volgens het kabinet de feitelijke start van het SRM een jaar na inwerkingtreding van het juridisch kader kunnen plaatsvinden. Daarmee zou het SRM tevens – analoog aan het SSM – voldoende tijd krijgen om operationeel te worden.

De ECB werkt momenteel aan de methodologie van de Balance Sheet Assessment, waarbij één gemeenschappelijke methodologie leidend is. Het kabinet hecht evenals de CDA fractie grote waarde aan een helder en uniform toetsingkader voor een gedegen en vergelijkbare doorlichting van bankbalansen van alle deelnemende banken en wijst hierop in de contacten met DNB en de ECB.

8. Overige vragen

De leden van de PVV hebben naar aanleiding van de passage over de bankenunie in de troonrede gevraagd of er sprake is van een nieuwe visie op de bankenunie. Zoals gemeld in de kabinetsreactie op het SRM-voorstel is het geschetste kader voor een bankenunie in de kamerbrief d.d. 1 oktober 2012 voor het huidige kabinet nog steeds leidend.

Gelijk aan de kamerbrief d.d. 1 oktober stelt het huidige kabinet nog steeds strenge voorwaarden aan een bankenunie en is dus geen sprake van een nieuwe visie op de bankenunie.

In de kabinetsreactie op het SRM-voorstel van de EC heeft het kabinet tevens een aantal aandachtspunten geïdentificeerd. De leden van de VVD hebben gevraagd welke consequenties het kabinet er aan verbindt indien deze niet worden gerealiseerd in de onderhandelingen. De punten waarnaar de VVD verwijst zijn niet direct gerelateerd aan het SRM-voorstel, maar zijn volgens het kabinet wel van groot belang in de totstandkoming van het SRM en een bankenunie. Daarmee zijn deze punten niet allemaal direct verbonden aan de uitkomst van de onderhandelingen over het SRM.

Zo is verdere harmonisatie en versterking van regelgeving en in het bijzonder regelgeving om overmatig bezit van staatsobligaties en excessieve verpanding van activa tegen te gaan volgens het kabinet cruciaal in een bankenunie. Deze versterking van de regelgeving is echter geen onderdeel van het SRM. Het kabinet zet er in het kader van de Bankenunie desalniettemin op in om op Europees niveau hiervoor ook regelgeving te maken en hier rekening mee te houden in de vaststelling van de premies ten behoeve van het Europese resolutiefonds. Het aan het licht brengen van eventuele nog niet geïdentificeerde tekorten bij banken die deelnemen aan het SRM is voor het kabinet wel een voorwaarde voor het SRM. Op die manier moet volgens het kabinet voorkomen worden dat legacy assets door lidstaten worden doorgeschoven naar het Europese niveau. De doorlichting van de bankbalansen die de ECB op basis van de SSM verordening in samenwerking met nationale toezichthouders begin 2014 zal uitvoeren, waarna de ECB in samenwerking met de Europese bankenautoriteit (EBA) stresstesten uitvoert, zal daarvoor moeten zorgen.

Tot slot is het voor het kabinet wel een harde voorwaarde dat de DGSD en BRRD zijn aangenomen en geïmplementeerd alvorens het SRM feitelijk kan starten. Deze twee richtlijnen vormen immers de basis voor het instrumentarium voor het SRM. Om deze reden zal het kabinet ook niet eerder met een Raadsakkoord over het SRM kunnen instemmen voordat de Raad, het EP en de EC een akkoord hebben bereikt over deze twee richtlijnen.

De leden van de fractie van D66 vragen om kort uiteen te zetten wat in de BRRD geregeld wordt en wat in het SRM geregeld wordt, en hoe deze regelingen zich tot elkaar verhouden. De BRRD bepaalt het algemeen regelgevend kader en het instrumentarium voor het herstel en de afwikkeling van banken, dat in beginsel wordt uitgevoerd op het niveau van de lidstaten en is dus ook van toepassing voor de EU lidstaten die niet aan het SRM deelnemen. Het SRM-voorstel bevat het nadere kader voor een centraal mechanisme voor herstel en afwikkeling van banken in de aan het SRM deelnemende landen. Het SRM-stelsel baseert zich daarbij op de materiële regels voor herstel en afwikkeling in de BRRD. Hierbij worden regels uit de BRRD in de SRM-verordening overgenomen en uitgewerkt, aangezien de SRB en de EC hun maatregelen op rechtstreeks toepasselijk Unierecht moeten baseren.

Deze leden vragen tevens waarom dit niet in één regeling kan worden samengevoegd. Het gaat hier om twee verschillende regelingen. De BRRD bepaalt het regelgevend kader en het instrumentarium voor het herstel en de afwikkeling van banken in de EU, terwijl het SRM-voorstel zich richt op een institutioneel kader voor resolutie binnen de bankenunie.

In de kabinetsvisie voor de financiële sector stelt het kabinet een hogere kapitaal-eis (*leverage ratio*) voor dan Europees wordt voorgesteld en wil het kabinet in ieder geval een lidstaattoptie om het hanteren van een hogere *leverage ratio* mogelijk te maken. De leden van de fractie van de VVD vragen hoe dit gezien moet worden in verhouding tot de voorliggende kabinetsreactie waarin wordt aangegeven dat «geharmoniseerde

strengere kapitaal-eisen van groot belang zijn om de risico's te mitigeren». Zoals is aangegeven in de desbetreffende brief zal de eerste inzet van het kabinet zijn de leverage ratio in heel Europa verder te verhogen, juist vanwege het belang van harmonisatie en een gelijk speelveld. Daarbij willen de leden van de fractie van de VVD weten of een hogere leverage ratio in Nederland niet zorgt voor een «meer nadelige» positie in relatie tot het Europees resolutiemechanisme/-fonds. Een betere kapitaalpositie leidt, wanneer de andere omstandigheden gelijk blijven, ertoe dat er minder snel aanspraak zal worden gemaakt op het Europese resolutiefonds. Het ligt dan ook in de rede dat dit wordt meegenomen in de vaststelling van de premie die de banken moeten afdragen aan het Europese resolutiefonds.

De leden van de fractie van D66 vragen de minister om de afspraak in de BRRD waarbij lidstaten de mogelijkheid krijgen om in *uitzonderlijke omstandigheden* de resterende verliezen na bail-in tot en met senior crediteuren met behulp van «alternatieve financiering» op te vangen nader uit te leggen en toe te lichten. Zoals hierboven aangegeven is het uitgangspunt van de BRRD dat de financiering van kosten van resolutie plaatsvindt door middel van bail-in van de gehele faillissementsladder, inclusief senior obligaties en ongedekte deposito's, en via een begrensde bijdrage van het Europese resolutiefonds. Wanneer echter een bail-in tot en met senior crediteuren (zoals normale obligaties) heeft plaatsgevonden, bestaat de mogelijkheid om in uitzonderlijke omstandigheden de resterende verliezen met behulp van «alternatieve financiering» op te vangen. Dit kan ondermeer betekenen dat de resterende middelen uit het Europese resolutiefonds worden aangesproken.

Tevens vragen deze leden of dit inderdaad betekent dat private spaargelden beter beschermd zijn. De crediteurenpositie van depositohouders is nog onderwerp van discussie in de trilogie over de BRRD tussen de Raad, het EP en de EC. Het is volgens het kabinet cruciaal dat de bail-in rangorde uit de BRRD die in de Raad is overeengekomen wordt gehandhaafd, ook in het SRM-voorstel. In het huidige SRM-voorstel worden DGS en grootzakelijke deposito's echter op dezelfde hoogte geplaatst als «eligible deposits» (alle deposito's die in aanmerking komen voor dekking onder het DGS).

De leden van de PvdA vragen hoe de ECB haar verantwoordelijkheden voor prijsstabiliteit enerzijds en financiële stabiliteit anderzijds institutioneel gaat scheiden. In de SSM verordening is bepaald in artikel 18 dat een scheiding moet bestaan tussen de verschillende taken die bij de ECB zijn belegd. Dit betreft onder andere de scheiding tussen de verantwoordelijkheid voor monetair beleid enerzijds en microprudentieel toezicht anderzijds. De ECB zal over de wijze waarop zij deze scheiding waarborgt verantwoording afleggen aan het EP en de Europese Raad.

In de voorbereidingen voor de operationele start van het SSM worden op dit moment de organisatorische inrichting van de ECB en onderliggende *Rules of Procedure* (RoP) uitgewerkt en vastgelegd. Hierin zal onder andere bovengenoemde bepaling worden gewaarborgd. De RoP zullen zodra deze aangenomen zijn door de Governing Council van de ECB worden gepubliceerd.