

Vergaderjaar 2013–2014

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 51

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 januari 2014

Hierbij kom ik terug op mijn toezegging – laatstelijk in het debat over de toekomstplannen voor ABN en ASR – om de Tweede Kamer te berichten over de voortgang van het project afwikkelpennen.

Tijdens de bankencrisis van 2008 zag de Nederlandse staat zich gedwongen om grote uitgaven te doen om Nederlandse (systeem)banken overeind te houden ten einde grote schade aan het financiële systeem, en daarmee aan de hele Nederlandse economie te voorkomen. Het ontbreken van de wettelijke bevoegdheid om de kosten van de stabilisatie van instellingen neer te leggen bij private partijen droeg in belangrijke mate bij aan de hoogte van de door de overheid gedane uitgaven.

Begin 2013 zag ik mij genoodzaakt om in te grijpen bij SNS Reaal. Hoewel het toen dankzij de Interventiewet mogelijk was om een deel van de verliezen aan de aandeelhouders en achtergestelde schuldhouders van die bank toe te bedelen en de banken voor 1 miljard Euro hebben bijgedragen, was er nog steeds een overheidsbijdrage nodig om de bank te stabiliseren. Zoals reeds in de brief over de nationalisatie van SNS Reaal aangegeven, had ik graag gezien dat de private sector middels bail-in meer had bijgedragen aan de kosten van de ingreep.

Op dit moment vinden triloog onderhandelingen plaats met het EP over het *Single Resolution Mechanism* (SRM). Samen met de *Bank Recovery and Resolution Directive* (BRRD) moet deze zorgen dat de betrokken autoriteiten een bank die in de problemen komt kunnen afwikkelen zonder gevaar voor de reële economie of de overheidsfinanciën. Een belangrijke voorwaarde hiertoe is dat zij beschikken over effectieve afwikkelpennen. Deze brief gaat allereerst in op wat afwikkeling van een bank is. Vervolgens komt de internationale en instellingspecifieke context waarbinnen DNB de afwikkelpennen van de banken opstelt aan bod. Hierna volgt een schets van het project afwikkelpennen, en de voortgang hierbij tot nu toe. Ter vergelijking biedt dit onderdeel ook inzicht in de

vorderingen die andere landen hebben gemaakt. Tot slot komen de vervolgstappen in het project aan de orde.

1. Wat is «afwikkeling» van een bank?

Ordentelijke afwikkeling bestaat uit het eerst stabiliseren van de kritische economische functies¹ en vervolgens herstructureren van een bank door een autoriteit die hiervoor over speciale bevoegdheden beschikt («afwikkelautoriteit») zodat een levensvatbare bank ontstaat.

In de stabilisatiefase voorkomt de afwikkelautoriteit, nadat eerst alle private oplossingen zijn onderzocht om de problemen van de bank te adresseren, dat de kritische economische functies worden getroffen door een faillissement. Hiervoor is het nodig om de geleden verliezen te absorberen en de bank van voldoende kapitaal en liquiditeit te voorzien. Doel is deze verliezen ten laste te brengen van de aandeelhouders en crediteuren van de banken (bail-in) en als dit niet voldoende is, de bankensector als geheel via afwikkel financiering uit een fonds en/of ex-post bijdragen. De implementatie van de BRRD, die bail-in van 8% van de totale passiva verplicht en een door de banken gefinancierd afwikkel fonds introduceert waaruit een bedrag ter waarde van 5% van de totale passiva van de betrokken instelling gebruikt kan worden voor resolutie financiering, is hiervoor instrumenteel.

Tijdens de herstructureringsfase vindt de reorganisatie van een bank plaats, met als doel de levensvatbare onderdelen te laten doorstarten. Het nieuwe, door de afwikkelautoriteit aangestelde bestuur van de bank kan hierbij niet levensvatbare delen van de bank ordentelijk afbouwen en niet-kernactiviteiten afstoten. Het proces van stabilisatie en herstructurering vindt plaats onder de randvoorwaarden dat de stabiliteit van het financiële systeem als geheel gewaarborgd blijft en de macro-economische impact en kosten voor de overheid geminimaliseerd worden. De functie van het afwikkelplan is om de afwikkeling van een bank mogelijk te maken op een wijze die deze randvoorwaarden in acht neemt.

2. Internationale en instellingspecifieke context

Sinds de financiële crisis van 2008 zijn op nationaal en internationaal gebied maatregelen genomen om zowel de schokbestendigheid van banken te verbeteren als de mogelijkheden te vergroten om een bank ordentelijk af te wikkelen als zich onverhoopt een continuïteitsprobleem voordoet.

Internationale ontwikkelingen

De financiële crisis van 2008 was aanleiding voor de G-20 om de kans op en impact van problemen bij mondiaal systeemrelevante banken (Global Systemically Important Banks, G-SIBs) te verminderen². De Financial Stability Board (FSB), een internationaal gremium waar ook Nederland zitting in heeft, heeft daartoe in opdracht van de G-20 standaarden vastgesteld: de *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions*. Deze specificeren aan welke eisen een afwikkelraamwerk moet voldoen, welke bevoegdheden een afwikkelautoriteit moet hebben en aan welke eisen herstel- en afwikkelplannen moeten voldoen.

¹ Het betreft activiteiten waarvan de onderbreking leidt tot schade aan de economie zoals betalingsverkeer en het aantrekken van deposito's.

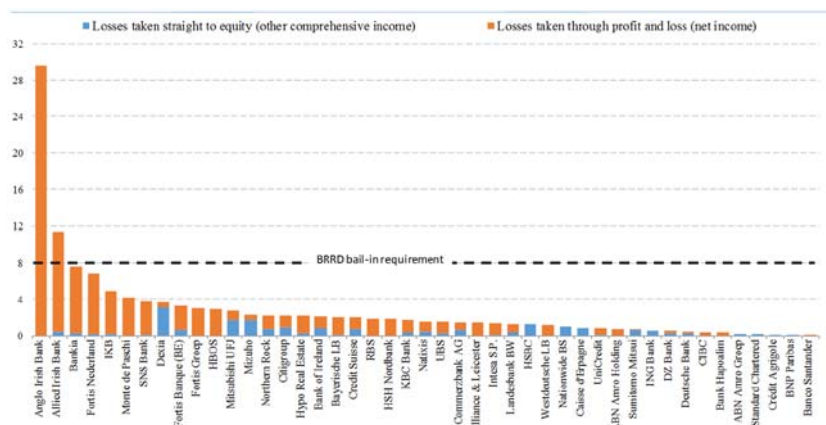
² ING is door de FSB aangemerkt als een G-SIB.

Ook binnen de EU zijn vergaande maatregelen genomen om de solvabiliteit van de systeemrelevante financiële instellingen te versterken. Zo is omvangrijke aanscherping en hervorming van de financiële wetgeving op het gebied van kapitaal- en liquiditeitseisen, toezicht en financiële infrastructuur (o.a. via de Capital Requirements Directive IV³, introductie van grensoverschrijdend banktoezicht, en verplichte centrale clearing van derivaten) doorgevoerd.

Daarnaast is het afwikkelinstrumentarium versterkt. Nationaal is dit in eerste instantie gebeurd door de Interventiewet (die in juni 2012 in werking is getreden), die DNB en Financiën bevoegdheden heeft gegeven om in te grijpen bij een bank in zwaar weer⁴. Europees zijn deze bevoegdheden, met het akkoord tussen de Raad en het Europees Parlement van 18 december 2013, verankerd in de BRRD.

De BRRD bevat een nadere invulling van de in CRD IV vastgestelde verplichting om afwikkelplannen op te stellen alsook een uitgebreid afwikkel-instrumentarium. Zo verplicht deze richtlijn onder meer de toepassing van bail-in van minimaal 8% van de totale passiva van een bank alvorens gebruik gemaakt mag worden van maximaal 5% van de totale passiva van een bank uit het afwikkelfonds. Hiertoe is het van belang dat elke bank voldoende verliesabsorberende capaciteit opbouwt. In geval een bank in afwikkeling geplaatst wordt, betalen aandeelhouders, (junior) obligatiehouders en houders van tegoeden boven € 100.000 mee tot tenminste 8% van de balansomvang. Onderstaande grafiek laat zien dat tussen 2007 en 2012 alleen de verliezen bij twee Ierse banken zo hoog waren dat deze niet door bail-in van 8% van de totale passiva gedekt hadden kunnen worden.

Grafiek 1. Bankverliezen als percentage van totale activa 2007–2012



Bron: Jaarverslagen banken

Het afwikkelinstrumentarium van de BRRD zal voor de landen die deelnemen aan het *Single Supervisory Mechanism* vanaf 2016 worden toegepast door het SRM op basis van de SRM Verordening⁵. Op basis van het Intergouvernementele Verdrag (IGA) waarover de eurolanden op dit

³ Richtlijn nr. 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PbEU 2013, L 176).

⁴ Verkoop van de bank, opzet van een overbruggingsinstelling waarin de gehele bank of essentiële onderdelen tijdelijk worden geplaatst.

⁵ Op 18 december 2013 is over de Verordening een lidstatenakkoord bereikt in de Ecofin. De triloo-gonderhandelingen met het Europees Parlement zijn inmiddels gestart.

moment onderhandelen zullen banken een resolutieheffing gaan betalen. Dit gaat in eerste instantie naar het nationale compartiment van het gezamenlijke Europese fonds. Na de transitie fase (waarin de compartimenten geleidelijk integreren) gaan de premies direct naar het Europese fonds⁶.

Naast de BRRD, het SRM en de IGA over het SRM fonds heeft nog een derde Europees traject invloed op de afwikkelplannen: de nog in voorbereiding zijnde verordening inzake de afscheiding van risicovolle zakenbankactiviteiten (op basis van het rapport van de Commissie Liikanen). Dit voorstel is erop gericht te voorkomen dat problemen bij risicovolle zakenbankactiviteiten een bank kunnen omtrekken⁷. Dit vergemakkelijkt zowel de stabilisatie- als de herstructureringsfase van de afwikkeling, doordat afgescheiden delen eenvoudiger al in (de aanloop naar) de stabilisatiefase kunnen worden afgestoten.

Reeds uitgevoerde herstructurering door de banken

Niet alleen regelgeving en het (internationale) beleid ten aanzien van de afwikkeling van banken maakt een grote ontwikkeling door, ook bij de banken zelf zijn reeds aanzienlijke herstructureringen doorgevoerd. Sinds de financiële crisis van 2007 is het Nederlandse bankwezen substantieel verkleind. Het geconsolideerde balanstotaal is met bijna € 1.000 miljard gekrompen.

ABN AMRO is als gevolg van de overname door Fortis, Santander en RBS in 2007 en de daarop volgende nationalisatie een veel kleinere, meer op Nederland georiënteerde bank geworden. ING moet als gevolg van de tijdens de crisis in 2008 genoten steun zijn verzekeringsactiviteiten afstoten. Dit proces zal ING met de beursgang van Nationale Nederlanden afsluiten. Daarnaast heeft ING zijn ING Direct banken in de VS, het VK en Canada afgestoten. Hetzelfde geldt voor de vastgoed en auto-lease activiteiten. Het resultaat is een slankere organisatie met een sterke focus op bankactiviteiten binnen de EU. Rabobank heeft de vermogensbeheerders Robeco en Sarasin bank afgestoten, en de groei van zijn leasing activiteiten ingeperkt. Voorts overweegt Rabobank een verdere inkrimping van haar buitenlandse activiteiten en heeft zij een deel van haar zakenbank-activiteiten beëindigd.

Door deze ingrijpende herstructureringen zijn de Nederlandse grootbanken minder complex en meer afwikkelaar geworden.

3. Het project afwikkelplannen

DNB en Financiën dragen volgens de huidige regelgeving gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de afwikkeling van systeembanken. DNB heeft bij het opstellen van de afwikkelplannen het voortouw. De Minister van Financiën toetst de door DNB opgestelde plannen.

Een afwikkelautoriteit moet de kritische functies van een bank binnen enkele dagen kunnen stabiliseren, zonder kosten voor de gemeenschap en zonder besmetting van andere instellingen. Dit is niet haalbaar zonder voorbereiding, gelet op de enorme complexiteit van de drie grootbanken

⁶ Voor meer informatie over het SRM en de IGC verwijs ik naar mijn brief van 20 december 2013.

⁷ Als de risicovolle zakenbankactiviteiten een bepaalde omvang te bovengaan, dienen deze apart te worden gezet van de kritische activiteiten die de bank verricht, zoals het aantrekken van spaargeld en het betalingsverkeer.

-ING, Rabobank en ABN AMRO⁸- waarvoor momenteel afwikkelpannen worden opgesteld. Deze bestaan uit vele juridische entiteiten, die zowel operationeel als financieel vervlochten zijn. Banken zijn daarnaast verbonden met andere financiële instellingen en de reële economie, via uiteenlopende diensten die zij verlenen en transacties die zij aangaan, in uiteenlopende contracten (kredieten, derivaten, repurchase overeenkomsten, uitgifte van schuldinstrumenten aan derden, etc.). Een groot deel van de activiteiten die banken verrichten is kritiek voor de economie: onderbreking daarvan zou de economie schade kunnen toebrengen.

Om een bank effectief te kunnen afwikkelen, dient de afwikkelautoriteit op voorhand per bank de relevante informatie te verzamelen, een afwikkelstrategie te formuleren en voor te bereiden, en eventuele belemmeringen voor afwikkelbaarheid weg te nemen.

DNB heeft de banken medio 2012 gevraagd om in een viertal modules informatie, analyses en voorstellen aan te leveren ten behoeve van het opstellen van de afwikkelpannen. Deze aanpak is gebaseerd op de eerdergenoemde standaarden die internationaal zijn ontwikkeld in de Financial Stability Board en de praktijk in andere landen (met name VS, VK en Zwitserland).

Module 1 geeft een uitgebreide beschrijving van de juridische, economische en operationele structuur en verwevenheden van een instelling. Module 2 beschrijft de kritische economische activiteiten van een bank voor de economie van het land van vestiging en de financiële stabiliteit en verbindt deze aan de in module 1 beschreven juridische entiteiten. Module 3 bevat een analyse van de belemmeringen voor de ordelijke afwikkeling van de in module 2 geïdentificeerde kritische economische activiteiten. Module 4 bevat een voorstel voor een afwikkelstrategie. De drie grote banken hebben op basis van deze modules reeds een grote hoeveelheid zeer gedetailleerde informatie geleverd.

Aan de hand van de aangeleverde informatie stelt DNB in overeenstemming met het Ministerie van Financiën een afwikkelplan op. Dit bestaat uit een strategisch en een operationeel deel. De afwikkelstrategie is een document dat op hoofdlijnen beschrijft op welke manier DNB gezamenlijk met de Minister van Financiën een bank zal afwikkelen, welke belemmeringen de afwikkeling in de weg staan en hoe deze moeten worden geadresseerd. Het operationele afwikkelplan beschrijft op basis van de afwikkelstrategie in detail hoe uitvoering aan de verschillende elementen van de strategie kan worden gegeven en welke afwikkelautoriteiten betrokken zullen zijn.

4. Vervolg van het project

In de volgende fase zullen DNB en het Ministerie van Financiën per bank een afwikkelstrategie vaststellen.

De strategie is nog in ontwikkeling en wordt opgesteld op basis van de eerder geïdentificeerde randvoorwaarden. In de afwikkelstrategie dient te worden bepaald welke afwikkelautoriteit in een grensoverschrijdende setting het voortouw heeft. Deze keuze is van invloed op de manier waarop de afwikkelinstrumenten ingezet zullen worden. Alle drie de banken opereren buiten Nederland, zij het in verschillend mate⁹. Het is

⁸ Het betreft de drie systeemrelevante banken. Het afwikkelplan van SNS Reaal zal op een later tijdstip worden opgesteld.

⁹ ABN AMRO ontplooit ca. 10%, ING ca. 50%, Rabobank ca. 30% van haar activiteiten buiten Nederland.

mogelijk om alleen de Nederlandse afwikkelautoriteit te laten optreden (ook wel Single Point of Entry, SPE, genoemd). Alternatief is om een deel van de afwikkeling door buitenlands afwikkelautoriteiten te laten uitvoeren (Multiple Point of Entry, MPE). Een MPE strategie vereist dat een bank langs nationale grenzen zelfstandig kan opereren. Het geschikt maken van de Nederlandse banken voor dit model zou verregaande herstructurering vergen en daardoor hoge kosten met zich meebrengen. Internationaal wordt over het algemeen voor een SPE-strategie gekozen¹⁰.

Daarnaast moet bekeken worden welke afwikkelinstrumenten het beste ingezet kunnen worden in de stabilisatiefase (bijvoorbeeld bail-in) en in de herstructureringsfase (post stabilisatie). Bij dat laatste kan men denken aan het overdragen van activa en passiva naar een andere vennootschap of een overbruggingsinstelling. Onderdeel van de strategie kan ook zijn om niet-kritieke delen van een bank failliet te laten gaan. In dat geval moet voorafgaand aan de afwikkeling van een bank worden voorkomen dat financiële, operationele en juridische verwevenheden kunnen leiden tot besmetting van delen die wel kritiek zijn¹¹. Dit kan wijzigingen in de structuur van de bank noodzakelijk maken. Om zeker te stellen dat er voldoende verliesabsorberend vermogen aanwezig is, zal als onderdeel van het uiteindelijk afwikkelplan een eis worden gesteld aan de minimum hoeveelheid voor verliesabsorptie in aanmerking komende verplichtingen¹². Dit is noodzakelijk om het bail-in instrument geloofwaardig en effectief te maken. In internationaal verband werken de EBA en FSB aan Europese en mondiale richtlijnen en standaarden voor de invulling van deze verliesabsorptie capaciteit.

Tot slot dient in de afwikkelstrategie te worden bepaald hoe eventuele belemmeringen voor afwikkelbaarheid worden weggenomen. Dit vereist een uitputtende en complexe analyse van de verwevenheid binnen de instelling alsmede een oordeel over welke verwevenheden belemmeringen voor de afwikkelbaarheid opleveren. Dit is een tijdrovend proces.

Of een verwevenheid ook daadwerkelijk een belemmering is, hangt mede af van de te hanteren afwikkelinstrumenten. Voorbeelden van mogelijke maatregelen zijn: het afbouwen van double leverage, een afwikkelings-gereed management-informatiesysteem, afwikkelingsbestendig beheer van onderpand en derivaten, het aanpassen van de financiële structuur van een bank om bail-in mogelijk te maken, het wegnemen van verwevenheden tussen kritieke en niet-kritieke entiteiten (in aanvulling op Liikanen en de herstructurering die reeds hebben plaatsgevonden, zie hiervoor), het in kaart brengen en beperken van intragroup garanties, het opstellen van afwikkelbestendige Service Level Agreements met leveranciers van belangrijke infrastructuur en het voorzien in nettering van interne financieringsstromen.

Het project dient uiteindelijk uit te monden in een operationeel afwikkelplan. Nederland stemt de opstelling en de uitgangspunten van deze plannen af met de host autoriteiten die zitting hebben in de Crisis Management Groepen van de banken. Dit waarborgt dat de plannen aan de internationale standaarden voldoen.

¹⁰ Alleen voor Santander en HSBC wordt een MPE strategie overwogen.

¹¹ Merk echter op dat de niet-kritische onderdelen van banken, zeker na de herstructureringen van de grote banken sinds 2007, beperkt van omvang zijn.

¹² Niet alle schulden kunnen worden afgeschreven of overgedragen: uitzonderingen gelden voor onder andere gedekte financiering en, onder voorwaarden, derivaten.

Aan het einde van dit kwartaal verwacht DNB de afwikkelstrategie op te leveren. De operationele afwikkelplannen zullen naar verwachting dit najaar gereed zijn. Deze zullen vervolgens jaarlijks worden aangepast en verbeterd om ervoor te zorgen dat eventuele veranderingen bij de banken in de plannen worden meegenomen.

Ik zal de Tweede Kamer op de hoogte blijven houden van de voortgang van het project.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem