

Vergaderjaar 2020–2021

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1757

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 mei 2021

Tijdens het Commissiedebat Eurogroep/Ecofinraad van 14 april jl. (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1751) heb ik, naar aanleiding van vragen en opmerkingen van verschillende leden van uw Kamer, waaronder de leden Ephraïm en Heinen, toegezegd om:

- een overzicht te sturen van de rapportages die eerder zijn gemaakt over onder meer de risico's van niet presterende leningen en over de zogenoemde AQR's (asset quality reviews); en
- een overzichtsbrief te sturen over de stand van zaken van lopende dossiers op de terreinen van de Eurogroep en Ecofinraad.

Daarbij is overeengekomen dat deze toezeggingen gecombineerd worden in één brief.

Bijgevoegd vindt u het toegezegde overzicht, waarin specifiek wordt ingegaan op onderwerpen waarover vragen zijn gesteld tijdens het Commissiedebat van 14 april jl. Het betreft met name de bankenunie, maar ook het Europees Herstelfonds en uitstaande garanties van de Nederlandse staat. Daarnaast is in het overzicht nog een en ander opgenomen over de ECB.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

Overzicht stand van zaken lopende dossiers Eurogroep/ Ecofinraad, inclusief de risico's van niet presenterende leningen (NPL's) en Asset Quality Reviews (AQR's).

Eurogroep en Ecofinraad

De Kamer ontvangt voorafgaand aan een Eurogroep en Ecofinraad een geannoteerde agenda en achteraf een verslag. De verslagen zijn publiekelijk beschikbaar. De verslagen van de Eurogroepen en Ecofinraden die in 2021 hebben plaatsgevonden kunt u hier terugvinden: 18 en 19 januari¹, 15 en 16 februari², 15 en 16 maart³ en 16 april⁴.

In de Eurogroep wordt onder andere regelmatig stilgestaan bij de maatregelen die zijn genomen in reactie op de COVID-19-crisis. Zo zijn op Europees niveau maatregelen genomen om eraan bij te dragen dat alle lidstaten in staat zijn om hun gezondheidszorg en economie te ondersteunen en om het herstel na de crisis te bespoedigen. Onder andere is besloten tot het instellen van het *pandemic crisis support* instrument van het ESM⁵, het SURE-instrument van de Europese Unie (*European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency*)⁶, een pan-Europees garantiefonds bij de Europese Investeringsbank (EIB)⁷ en het herstelinstrument *NextGenerationEU* (NGEU), inclusief de *Recovery and Resilience Facility* (RRF).⁸

Daarnaast wordt in de Eurogroep met regelmaat gesproken over het versterken van de bankenunie (zie hieronder voor een toelichting over de stand van zaken). Andere terugkerende onderwerpen in de Eurogroep zijn: de terugkoppeling van post-programma surveillancemissies (voor Ierland, Portugal, Cyprus, Spanje en Griekenland), discussies rond het Europees semester en discussies over de toekomst van de Economische en Monetaire Unie.

Op 21 en 22 mei a.s. vindt de eerstvolgende Eurogroep en Ecofinraad plaats, hiervoor heeft u een geannoteerde agenda ontvangen.⁹ De daaropvolgende Eurogroep en Ecofinraad vindt plaats op 17 en 18 juni. De agenda voor die besprekingen is nog niet definitief vastgesteld. Informatie over wat er in de aankomende Eurogroepen en Ecofinraden besproken wordt is te vinden in de werkprogramma's van de Eurogroep¹⁰ en Ecofinraad¹¹ voor de eerste helft van 2021. Per halfjaar wordt voor de Eurogroep een werkprogramma opgesteld met de onderwerpen die waarschijnlijk besproken zullen worden per vergadering. Dit draagt bij aan meer langetermijnfocus en kan helpen bij het voorbereiden van de discussies.

¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1740

² Kamerstuk 21 501-07, nr. 1744

³ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1748

⁴ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1752

⁵ <https://www.esm.europa.eu/content/europe-response-corona-crisis>.

⁶ Kamerstuk 35 466, nr. 3

⁷ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1703

⁸ https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en.

⁹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1755

¹⁰ Eurogroup work programme – Consilium (europa.eu)

¹¹ programme-for-the-portuguese-presidency-of-the-council-of-the-european-union-en.pdf (2021portugal.eu)

Bankenunie

Een van de onderwerpen die regelmatig op de agenda van de Eurogroep en Ecofinraad staat is de bankenunie. Hierover zijn tijdens het Commissie-debat van 14 april jl. ook verschillende vragen gesteld.

Als beginpunt van de bankenunie wordt vaak verwezen naar de Europese Raad van juni 2012. Hier bespraken de Europese regeringsleiders een rapport van de toenmalige voorzitter van de Europese Raad, Herman Van Rompuy, genaamd; «Naar een echte economische en monetaire unie». Volgens dit rapport zou een bankenunie de financiële stabiliteit vergroten en de kosten van falende banken voor Europese belastingbetalers tot een minimum beperken. De verantwoordelijkheid voor toezicht zou daarvoor naar een Europees niveau getild moeten worden. Daarnaast zouden raamwerken moeten worden opgezet voor het omgaan met banken in de problemen en het beschermen van spaarders.

In navolging van dit rapport is sinds 2012 gewerkt aan het opzetten van een Europese bankenunie, die bestaat uit de volgende onderdelen:

- Voor alle banken in de EU zijn gemeenschappelijke regels afgesproken. Deze regels zien onder andere op hoeveel kapitaal en liquiditeit banken moeten aanhouden. Ook dienen banken op nationaal niveau bij te dragen aan nationale depositogarantiestelsels (DGSs) om bescherming te bieden aan spaarders.
- Voor de Eurozone en overige lidstaten die willen deelnemen is gezamenlijk toezicht ingericht. De grootste banken uit de Eurozone vallen nu onder het directe toezicht van de Europese Centrale Bank (ECB). Op alle andere banken in de Eurozone houdt de ECB indirect toezicht via de nationale toezichthouders. Dit Gemeenschappelijk Toezichtsmechanisme (*Single Supervisory Mechanism*, SSM) zorgt dat op alle banken in de Eurozone vergelijkbaar toezicht van kracht is.
- Om snel en effectief in te kunnen ingrijpen wanneer banken in de problemen komen is een resolutiemechanisme opgezet. Hiervoor maakt een centraal orgaan (de «*Single Resolution Board*») vooraf al per bank een resolutieplan. De SRB heeft tevens de beschikking over een door banken zelf gevuld fonds (het «*Single Resolution Fund*») dat – na eerst een forse bijdrage door aandeelhouders en investeerders middels toepassing van bail-in – kan bijdragen om resolutie ordentelijk te laten verlopen.
- In november 2020 is afgesproken dat het SRF vanaf begin 2022 een gemeenschappelijke achtervang krijgt. Hiermee kan de SRB onder strikte voorwaarden middelen lenen van het ESM voor bankresolutie, in het uitzonderlijke geval dat het SRF leeg zou zijn. Deze leningen worden door de SRB dan middels heffingen op de bankensector terugbetaald. Hierover is uw Kamer in het verslag van de Eurogroep en Ecofinraad van december 2020 geïnformeerd.¹²

Gezamenlijke regels, centraal toezicht en plannen voor het omgaan met banken in problemen hebben de afgelopen jaren bijgedragen aan de vermindering van risico's in de Europese bankensector. Een Europees depositoverzekeringstelsel (EDIS) wordt gezien als het sluitstuk van de bankenunie. Conform de motie van het lid Omtzigt stuurt de Minister van Financiën jaarlijks een brief naar de Kamer waarin de Minister een overzicht geeft van de risicoreductie in de Europese bankensector.¹³ De meest recente brief stamt uit november 2020.¹⁴ Jaarlijks informeren de

¹² Kamerstuk 21 501-07, nr. 1729

¹³ Kamerstukken 21 501-20, nr. 1289.

¹⁴ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1728

verschillende instellingen de Ecofinraad ook over de stand van zaken ten aanzien van risicoreductie.¹⁵

Stand van zaken discussies binnen de bankenunie

In de Eurogroep en Ecofinraad wordt regelmatig gesproken over het versterken van de Europese bankenunie. Grosso modo zijn deze discussies in vier categorieën onder te brengen:

- Versterken van het crisisraamwerk voor banken om dit beter geschikt te maken voor alle typen banken. Dit raamwerk bestaat uit het resolutieraamwerk voor de grootste banken, het depositogarantiestelselraamwerk, en het staatssteunraamwerk.
- De technische discussies over het Europese depositogarantiestelsel (EDIS), waarbij gekeken wordt naar vormgeving, omvang, dekkingsgraden en risicodeling tussen nationale DGSen.
- De (prudentiële) behandeling van staatsobligaties op bankbalansen.
- De regels voor grensoverschrijdende bankengroepen.

Deze discussies worden gevoerd in (technische) ambtelijke subcomités onder leiding van een hoogambtelijke werkgroep (de *high level working group*, HLWG). De voorzitter van de HLWG rapporteert over voortgang aan de Ecofinraad. Hieronder ga ik nader in op deze vier werkstromen, en behandel ik de Nederlandse inzet.

Crisisraamwerk voor banken

Allereerst is er binnen de HLWG veel discussie over de toepasbaarheid van het crisisraamwerk voor alle typen banken. Het Europese bankenlandschap is erg divers en in de HLWG wordt gesproken hoe het crisisraamwerk daar beter op kan aansluiten. Sommige lidstaten, zoals Nederland, hebben een bankensector met enkele grotere universele banken die zowel spaar- als zakenactiviteiten uitvoeren. Andere lidstaten kennen naast enkele universele banken ook een groot aantal regionaal geënte spaarbanken. Met name Oost-Europese banken zijn vaak in eigendom van buitenlandse banken. Het onderscheid tussen deze sectoren maakt dat lidstaten anders in discussies staan over het crisisraamwerk.

Het crisisraamwerk – dat naast het resolutieraamwerk ook de richtlijn voor depositogarantiestelsels (DGS) en de regels voor staatssteun omvat – dient ertoe om het falen van banken op een goede wijze op te kunnen vangen door financiële stabiliteit en spaarders te beschermen. Daarbij is de doelstelling om falende banken via faillissement, of bij grotere banken via resolutie, zo veel als mogelijk zonder de inzet van publieke middelen, ordentelijk af te wikkelen. Het resolutieraamwerk kent sterke waarborgen om het gebruik van publieke middelen zoveel mogelijk te voorkomen. Zo mag het resolutiefonds (SRF) dat door banken wordt gevuld pas aan verliezen bijdragen nadat een bail-in van minimaal 8% heeft plaatsgevonden. Bij een bail-in wordt eigen vermogen en schuld van de bank afgeschreven, of worden schulden van de bank omgezet in nieuw eigen vermogen. Op die wijze kunnen middels een bail-in enerzijds geleden verliezen worden opgevangen door private aandeelhouders en investeerders, en anderzijds kan middels het omzetten van schulden in eigen vermogen de bank weer voldoende worden geherkapitaliseerd na resolutie. In wezen wordt in dat laatste geval een schuldtitlet omgeruild voor een eigen vermogensdeel. Daarmee zou een bank in principe na een resolutieweekend weer zelfstandig kunnen functioneren. Publieke middelen kunnen daardoor beter beschermd blijven. Om bail-in mogelijk te maken bouwen banken speciale buffers op die gemakkelijk aan bail-in

¹⁵ joint-risk-reduction-monitoring-report-to-eg_november-2020_for-publication.pdf (europa.eu)

kunnen onderworpen (zogenoemde *minimum requirements for eligible liabilities*, MREL). Immers, niet alle schuldsoorten kunnen even gemakkelijk worden omgezet of afgeschreven (bijvoorbeeld omdat ze gedekt worden door onderpand, of omdat de waarde sterk fluctueert). In 2019 is in de Europese Unie een akkoord bereikt waarmee de vereisten en hoogte voor deze buffers voor bail-in verder zijn aangescherpt. Grote banken – die in principe in resolutie gaan – dienen deze MREL komende jaren op te bouwen.

Sinds de implementatie van het resolutieraamwerk is dit raamwerk echter nog maar beperkt gebruikt. In veel gevallen is voor een «gewoon» faillissement gekozen. In zulke gevallen kan het DGS aangewend worden om spaarders te beschermen. Echter, in een aantal gevallen is toch op nationaal niveau staatssteun verleend, terwijl het crisisraamwerk dit in het algemeen juist beoogt te voorkomen. Ook gelden binnen de lidstaten verschillende regels voor hoe nationale DGSen (die door banken zelf gevuld worden) kunnen ingrijpen.

In de HLWG is overeenstemming dat meer consistentie nodig is tussen de verschillende instrumenten in het crisisraamwerk (staatssteun, resolutie en via het DGS). De verschillende benaderingen in faillissement en resolutie verstoren het *level-playing field*. Ook wil de HLWG onderzoeken hoe deze instrumenten beter geschikt kunnen worden gemaakt voor bijvoorbeeld kleine en middelgrote banken die voornamelijk deposito-gefinancierd zijn. Voor dergelijke banken is het namelijk soms duur en ingewikkeld om aan de strenge vereisten van het resolutieraamwerk te voldoen, en dat heeft mogelijk ook consequenties voor het bedrijfsmodel van deze banken. Sommige lidstaten vinden mede daarom dat er gekeken moet worden naar het verder harmoniseren van de inzet van de door banken zelf gevulde DGSen. Zo kennen DGSen in sommige landen mogelijkheden om de overdracht van deposito's en gezonde activa naar een andere bank te faciliteren, zowel voor als na een faillissement. Deze lidstaten zijn van mening dat voor een groep kleinere en middelgrote banken een dergelijke overdracht mogelijk geschikter is dan het toepassen van het resolutieraamwerk. De inzet van de door banken gevulde DGSen zou er tevens aan kunnen bijdragen dat nationale staatssteun minder zal worden toegepast.

De Commissie zal naar verwachting eind 2021 haar voorstel doen voor versterking van het crisisraamwerk. Zoals aangegeven in reactie op vragen van lid De Vries (VVD) zet Nederland erop in dat het resolutieraamwerk zo veel als mogelijk verder bestendigd wordt, bijvoorbeeld door de regels omtrent staatssteun verder aan te scherpen. Eventuele aanvullende opties dienen zo ingericht te worden dat ze financiële stabiliteit bestendigen en publieke middelen zo veel als mogelijk beschermen.¹⁶ Nederland vindt het positief dat de Commissie gelijktijdig met een herziening van het bredere crisisraamwerk ook de staatssteunregels zal gaan herzien. De reactie van het kabinet op de evaluatie van de Commissie over het crisisraamwerk ontving uw Kamer recentelijk.¹⁷

Het Europees depositogarantiestelsel (EDIS) en weging van staatsobligaties (RTSE)

Naast deze bredere evaluatie over het crisisraamwerk, lopen in de Ecofinaad sinds 2016 besprekingen over een EDIS. Een EDIS kan eraan bijdragen dat spaarders overal in Europa een gelijke bescherming genieten doordat de slagkrachten van nationale DGSen kan worden

¹⁶ Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1082

¹⁷ Kamerstuk 22 112, nr. 3093

vergroot. Het kan daardoor de risico's die individuele banken lopen terugdringen, doordat het aantal «verzekerden» onder het stelsel toeneemt. Daarmee kan een EDIS de risico's dat overheden dienen bij te springen wanneer een nationaal DGS leeg is juist terugdringen.

In de HLWG is afgelopen jaren verkend welke opties voor een EDIS op draagvlak konden rekenen. Zo zijn er opties voor een EDIS denkbaar waarin nationale depositogarantiestelsels slechts wat betreft liquiditeitsverschaffing risico's delen met depositogarantiestelsels uit andere lidstaten in de vorm van een lening. Bij dergelijke vormen van een EDIS is sprake van zeer beperkte risicodeling. Ook zijn er opties denkbaar waarbij de door banken gevulde fondsen in het geheel Europees worden aangehouden. Uit discussies in de Ecofinraad blijkt dat vormgeving ingewikkeld is, mede door het onderscheid tussen bankensectoren, alsmede door de rol die DGSen nu al spelen bij bankfalen in verschillende lidstaten. Bovenal stellen lidstaten verschillende voorwaarden aan de voortgang op een EDIS waardoor verschillende beleidstrajecten aan elkaar worden gekoppeld. Dat heeft het vooralsnog lastig gemaakt om een doorbraak te bereiken.

Wat Nederland betreft is het voorafgaand aan het delen van risico's via een EDIS eerst noodzakelijk dat risico's bij banken verder worden teruggedrongen. De Tweede Kamer heeft de regering tevens gevraagd zich tot het uiterste in te spannen om passende risicoweging van staatsobligaties voor banken te realiseren. Nederland zet zich er dan ook voor in dat voordat risico's gedeeld worden via een EDIS, er ook een weging komt op staatsobligaties (RTSE). Ook hiervoor zijn verschillende opties en wegingen besproken. Dit ligt echter gevoelig, mede vanwege oplopende staatsschulden in de context van de COVID-19-uitbraak. Daarbij acht Nederland het ook van belang dat banken aantoonbaar gezond zijn voordat risico's via een EDIS gedeeld worden, dit kan bijvoorbeeld middels een gezondheidstoets (*asset quality reviews*; AQRs) die wordt uitgevoerd op bankbalansen. Ook bij de ingang van het gemeenschappelijke toezicht is een dergelijke AQR uitgevoerd (zie onder).

Bevorderen van verdere marktintegratie

Naast het crisisraamwerk, EDIS en RTSE, wordt in de HLWG tevens gesproken over de regels voor grensoverschrijdende bankengroepen. Ook hierover zijn lidstaten verdeeld en ook dit is een dossier dat door sommige lidstaten wordt gekoppeld aan vooruitgang op een EDIS. Verdere marktintegratie kan bijdragen aan de efficiëntie van de Europese bankensector. Tegelijkertijd dient goed oog te zijn voor de financiële stabiliteit. Sommige lidstaten zijn van mening dat de grensoverschrijdende kapitaalstromen worden gehinderd door de inrichting van prudentiële vereisten. Andere lidstaten benadrukken juist het belang van voldoende kapitaal en liquiditeit op alle niveaus van de bank. Voor Nederland is van belang dat eventuele stappen ten aanzien van verdere integratie niet ten koste mogen gaan van de financiële stabiliteit. Voor dat laatste is van belang dat banken te allen tijde voldoende gekapitaliseerd zijn. In 2019 informeerde ik uw Kamer uitgebreider over regelgeving rondom consolidatie in de Europese bankensector.¹⁸

Gemeenschappelijke achtervang

Naast discussies in de HLWG is het voor de volledigheid ook nuttig om stil te staan bij het akkoord over de gemeenschappelijke achtervang voor het resolutiefonds. In de Eurogroep is in november 2020 een politiek akkoord

¹⁸ Kamerstuk 32 545, nr. 108

bereikt over het ondertekenen van de wijzigingen in het ESM-verdrag, de vervroegde invoering van de gemeenschappelijke achtervang voor het gemeenschappelijk resolutiefonds (SRF) per 2022¹⁹ en het ondertekenen van de wijzigingen in de intergouvernementele overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (IGA). Onderdeel van dit akkoord is een reeks aanvullende maatregelen, die zullen bijdragen aan verdere risicoreductie in de bankensector. Inmiddels zijn de wetsvoorstellen ter goedkeuring van de Overeenkomsten die strekken tot wijziging van deze verdragen bij uw Kamer ingediend^{20 21}. Simultaan heb ik u een voorstel gestuurd voor een gewijzigd informatieprotocol over de wijze waarop de Tweede Kamer zal worden geïnformeerd over de inzet van ESM-middelen voor de gemeenschappelijke achtervang.²²

De gemeenschappelijke achtervang is een belangrijk element van het Europese gemeenschappelijk resolutieraamwerk. Het is niet ondenkbaar dat in een grote crisissituatie het SRF uitgeput raakt. Dan zouden echter wel meerdere banken tegelijkertijd moeten omvallen, en zouden deze banken, na toepassing van de strenge bail-in eisen alsnog een grote steunbehoefte hebben. Dit soort situaties vallen echter niet volledig uit de sluiten, en daarom kan de SRB in laatste instantie indien nodig vanuit de publieke gemeenschappelijke achtervang onder strenge voorwaarden middelen lenen om het resolutieraamwerk draaiende te houden.

Op het moment dat het SRF, met een huidige omvang van 40 miljard (oplopend tot 70 miljard in 2024) euro, toch onverhoopt is uitgeput, moeten in eerste instantie crisisbijdragen bij de hele bankensector worden geïnd. Indien deze bijdragen niet onmiddellijk beschikbaar of niet voldoende zijn om de uitgaven van het SRF te dekken, zorgt de gemeenschappelijke achtervang ervoor dat de SRB op vooraf vastgestelde voorwaarden bij het ESM kan lenen. Een van die voorwaarden is dat de SRB die lening geleidelijk, dat wil zeggen binnen drie tot vijf jaar, terugbetaalt via nieuwe heffingen op alle banken binnen de bankenunie.

Liquiditeit in resolutie

In de Ecofinraad is ook gesproken over het thema liquiditeit in resolutie. Dit onderwerp heeft specifiek betrekking op het voorzien van liquiditeit aan een bank die door de SRB afgewikkeld is. In principe zijn banken na interventie van de SRB (weer) solvabel, wat betekent dat de bank weer over voldoende eigen vermogen beschikt. Desondanks kan de situatie ontstaan dat deze banken onvoldoende liquiditeit aan kunnen trekken, bijvoorbeeld omdat in tijden van markstress private financiers de financiële situatie van de bank op de maandagochtend na een resolutie-weekend nog onvoldoende goed in kunnen schatten. In dat geval kan een bank in principe ook bij de ECB liquiditeit ophalen via reguliere monetaire operaties. Een voorwaarde daarbij is wel dat het beschikt over voldoende beschikbaar (onbeklemd) onderpand dat de ECB accepteert in haar onderpandraamwerk. Dit is niet altijd het geval: bij de eerste resolutie-casus door de SRB (Banco Popular in juni 2017) bleek sprake van een risico op een tijdelijk liquiditeitsgebrek na resolutie. Sindsdien staat dit onderwerp op de agenda in de Eurogroep.

¹⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/11/30/statement-of-the-eurogroup-in-inclusive-format-on-the-esm-reform-and-the-early-introduction-of-the-backstop-to-the-single-resolution-fund/>

²⁰ Kamerstuk 35 832

²¹ Kamerstuk 35 831

²² Kamerstuk 21 501-07, nr. 1754

Over de Nederlandse positie ten aanzien van dit vraagstuk is uw Kamer in het verslag van de Eurogroep en Ecofinraad van 3 en 4 november 2020 uitgebreid geïnformeerd.²³ De Nederlandse positie ten aanzien van dit vraagstuk is dat eerst kritisch naar het resolutieraamwerk moet worden gekeken om te bezien hoe de kans op een tekort aan liquiditeit bij een bank na resolutie zo klein mogelijk kan worden gemaakt. Mocht uit een dergelijke beoordeling komen dat het onontbeerlijk is de omvang van het SRF te vergroten dan staat Nederland open voor een verkenning daarvan, om zo een extra financiële buffer voor het verstrekken van liquiditeit te creëren. Dit is niettemin nadrukkelijk een terugvaloptie; voordat hierover gesproken kan worden dient eerst te zijn aangetoond dat alle andere mogelijke routes zijn uitgeput om banken van voldoende liquiditeit in resolutie te voorzien.

NPLs en AQRs

Tijdens het Commissiedebat van 14 april jl. is ook gevraagd om nader inzicht te geven in de stand van zaken met betrekking tot niet-presterende leningen (NPLs) en *asset quality reviews* (AQRs). In voornoemde risicoreductiebrief geef ik een uitgebreid overzicht.²⁴ Tevens rapporteren het SSM en de Europese Bankautoriteit (EBA) met grote regelmaat over de stand van NPLs (voor de grote banken zelfs per bank).²⁵

Leningen op bankbalansen worden als NPLs aangemerkt wanneer er negentig dagen of langer geen betaling van rente en/of aflossing heeft plaatsgevonden, of als terugbetaling van de lening onwaarschijnlijk lijkt (bijvoorbeeld bij een faillissement). Sinds 2014 is het percentage NPLs in de Europese bankensector sterk afgenomen, mede dankzij de inspanningen van lidstaten en toezichthouders. In het bijzonder hebben de banken en autoriteiten in landen met verhoogde aantallen NPLs effectieve maatregelen genomen om NPLs fors terug te brengen.²⁶ Het Europese gemiddelde stond december 2020 op 2,6% bruto NPLs (dat betreft het totaal aan NPLs, zonder voorzieningen), tegenover 6,5% in 2014. Als gecorrigeerd wordt voor de reeds genomen voorzieningen (netto NPLs) staat het gemiddelde aantal NPLs onder de 2%.

Het is de verwachting dat NPLs komende jaren weer zullen oplopen, ondanks mitigerende maatregelen van overheden. In die context is van belang te benadrukken dat in de EU de afgelopen jaren een omvangrijk pakket aan maatregelen is genomen om niet alleen de bestaande NPLs terug te dringen, maar ook toekomstige NPLs te voorkomen. Ook zijn strengere afspraken gemaakt voor beheer van NPLs wanneer deze zich toch voordoen. Een belangrijk onderdeel van risicoreductie is dat wanneer NPLs zich voordoen, hier tijdig en voldoende op wordt voorzien. Daarmee zijn banken in staat om verliezen op deze NPLs op te vangen. Sinds 2017 hebben toezichthouders hiertoe aanvullende maatregelen genomen en aangekondigd. Zo stelt de ECB strengere vereisten aan het nemen van voorzieningen, en hebben toezichthouders leidraden gepubliceerd hoe NPLs te beheren. Daarmee wordt voorkomen dat NPLs zich opstapelen. In 2019 is er ook een verordening aangenomen die minimale verliesdekking voor NPLs afdwingt. Hierdoor zijn er minimumeisen van kracht voor

²³ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1727

²⁴ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1728

²⁵ Risk Dashboard | European Banking Authority (europa.eu) en voor jaarlijkse bankspecifieke data: 2020 EU-wide transparency exercise | European Banking Authority (europa.eu)

²⁶ In 2014 was er nog sprake van NPL-waarden van 50,8% in Cyprus en 39,7% in Griekenland. In Portugal en Italië stonden de NPL-waarden op respectievelijk 18% en 17%. In november 2020 rapporteerden de Europese instellingen dat deze aantallen fors waren gedaald: Italië (bruto 6,1%, netto 3,0%), Portugal (bruto 6,5%, netto 3,2%), Griekenland (bruto 30,3%, netto 19,7%) en Cyprus (bruto 13,4%, netto 7,7%).

wanneer en onder welke omstandigheden er voorzieningen genomen moeten worden voor NPLs. Banken dienen hierdoor sneller te voorzien en daarmee zijn zij in staat verliezen op NPLs op te vangen.

Uw Kamer vroeg verder nog specifiek naar *Asset Quality Reviews* (AQRs). In 2014 is een zeer omvangrijke AQR uitgevoerd bij alle banken die zouden gaan toetreden tot het gemeenschappelijk toezicht (ongeveer 130 banken), met als doel te waarborgen dat destijds bestaande risico's zoveel als mogelijk geïdentificeerd werden en privaat werden opgelost. Deze AQR besloeg ongeveer 80% van de Europese bankensector en leidde ertoe dat banken meer op NPLs moesten gaan voorzien, en tekorten moesten aanvullen. Inmiddels voert de ECB in het dagelijks toezicht bij deze banken onder andere gerichte AQRs of zogenoemde *on-sight* inspecties uit waarbij boeken worden doorgelopen, processen bij banken gecontroleerd, en waar nodig extra voorzieningen afgedwongen.

Nederland is van mening dat voordat risico's gedeeld kunnen worden via een EDIS, banken eerst aantoonbaar gezond dienen te zijn, bijvoorbeeld via de uitvoering van (publieke) gezondheidschecks of gerichte AQRs. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat een groot deel van de bankensector reeds een dergelijke AQR heeft moeten ondergaan, en dat een AQR voor de overige kleinere banken (enkele duizenden) zeer intensief kan zijn.

Europees Herstelfonds

Een ander belangrijk en veelbesproken onderwerp van de afgelopen periode is het Europees herstellfonds in het kader van de COVID-19-crisis. De faciliteit voor herstel en veerkracht (*Recovery and Resilience Facility*, RRF) vormt het grootste onderdeel van het EU-herstelinstrument in reactie op de COVID-19-crisis (*Next Generation EU*).²⁷ Doel van de RRF is het bevorderen van de economische, sociale en territoriale cohesie in de Europese Unie door het verbeteren van de weerbaarheid en het aanpassingsvermogen van lidstaten, het aanpakken van de sociale en economische impact van de crisis, en het steunen van de groene en digitale transitie. Om dit te bereiken ontvangen lidstaten financiële steun bij het bereiken van mijlpalen voor structurele hervormingen en publieke investeringen. Lidstaten dienen hiervoor een nationaal herstelplan in te leveren.

RRF voorwaarden

In de RRF-verordening staat opgenomen aan welke criteria een herstelplan moet voldoen⁴. De belangrijkste zijn de volgende. Een herstelplan moet een coherent geheel zijn van investeringen en structurele hervormingen dat een bijdrage levert aan elk van zes pilaren:

1. de groene transitie;
2. de digitale transformatie;
3. slimme, houdbare en inclusieve groei;
4. sociale en territoriale cohesie;
1. gezondheid en economische, sociale en institutionele veerkracht;
2. Beleid voor de volgende generaties.

Daarnaast moet het herstelplan bijdragen aan de doeltreffende aanpak van alle of een significant deel van de uitdagingen die zijn vastgesteld in de landspecifieke aanbevelingen van 2019 en 2020 in het kader van het Europees Semester. Het herstelplan moet het groeipotentieel en de economische, institutionele en sociale veerkracht versterken en de werkgelegenheid stimuleren. Daarnaast dient ten minste 37% van de

²⁷ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1737

RRF-middelen besteed te worden aan het klimaat en 20% aan digitalisering. Een andere vereiste waar de herstelplannen aan moeten voldoen is het «*do no significant harm principle*». Dat houdt in dat de maatregelen in het plan geen (significante) afbreuk mogen doen aan de Europese klimaat- en duurzaamheidseisen.

De maatregelen die in het plan zijn opgenomen dienen een structureel effect te sorteren voor de betrokken lidstaat. Verder moeten lidstaten in hun herstelplannen een redelijke en aannemelijke onderbouwing geven van de totale geraamde kosten. De kosten moeten stroken met het kostenefficiëntiebeginsel en moeten in verhouding staan tot de verwachte nationale economische en sociale gevolgen. Lidstaten moeten toelichten hoe de maatregelen in het plan zullen bijdragen aan gendergelijkheid en gelijke kansen voor iedereen. Lidstaten moeten regelingen treffen voor een doeltreffende monitoring en uitvoering van de plannen, waaronder het opstellen van mijlpalen en doelen en een tijdschema voor de implementatie van hervormingen en investeringen tot uiterlijk eind augustus 2026. Tot slot dient een lidstaat maatregelen te treffen om corruptie, fraude en belangenverstrengeling te voorkomen, op te sporen en te corrigeren.

Veel lidstaten hebben inmiddels hun herstelplannen ingediend en zijn in afwachting van een beoordeling door de Europese Commissie. Op grond van de RRF-verordening gold een deadline van 30 april 2021 «as a rule». In de praktijk betekent dit dat een lidstaat ook na 30 april 2021 een herstelplan kan indienen, waarbij hij aanspraak blijft maken op zijn totale allocatie. Wel moet de Europese Commissie op grond van de RRF-verordening 70% van de middelen vóór december 2022 gecommitteerd hebben aan de lidstaten, op basis van een goedgekeurd plan. De overige 30% van de middelen wordt voor eind 2023 gecommitteerd. Zodra een plan is ingediend publiceert de Commissie het plan op haar website (via de link in deze voetnoot²⁸ zijn de ingediende plannen te vinden). Het plan is vaak in de eigen taal van de lidstaat opgesteld, aangezien de RRF-verordening geen verplichting bevat om een herstelplan in het Engels beschikbaar te stellen. Voor meer informatie over het proces omtrent ingediende herstelplannen verwijs ik u graag naar de Kamerbrief van 3 mei jl.²⁹

Uitstaande garanties van de Nederlandse staat

De heer Ephraïm vroeg tijdens het Commissiedebat van 14 april jl. ook naar de garanties die Nederland heeft uitstaan. In de begroting van het Ministerie van Financiën³⁰ is in artikel 2.5 een overzicht opgenomen van de door Nederland verstrekte garanties en het verwachte verloop (verval danwel uitbreiding) ervan. Onderdeel van dit overzicht zijn de garanties die Nederland afgeeft in het kader van Europese steunprogramma's, zoals de Europese Financiële Stabiliteitsfaciliteit (EFSF), het Europees Stabiliteitsmechanisme (ESM) en de garanties die Nederland afgeeft uit hoofde van het Eigenmiddelenbesluit; het Europees Financieel Stabilisatiemechanisme (EFSM), kredieten EU-betalingsbalans (BoP-faciliteit), SURE (*European instrument for temporary support to mitigate unemployment risks in an emergency*) en het herstelinstrument *NextGenerationEU* (NGEU).

²⁸ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en#national-recovery-and-resilience-plans

²⁹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1753

³⁰ Kamerstuk 35 570 IX, nr. 2

In het overzicht wordt het totale risico voor Nederland over de looptijd van de verschillende instrumenten in kaart gebracht. In artikel 2.4 worden de verschillende instrumenten uit het garantieoverzicht ook nader toegelicht. Daarbij wordt niet alleen een beschrijving van het instrument gegeven, maar ook een toelichting op de kans en impact, de beheersing van de risico's en de premiestelling en kostendekkendheid van de regelingen.

Europese Centrale Bank

Tijdens het Commissiedebat van 14 april jl. kwam ook de Europese Centrale Bank (ECB) ter sprake. Het hoofddoel van het monetaire beleid van de ECB is het handhaven van prijsstabiliteit in de eurozone, hetgeen de ECB heeft vertaald naar een doelstelling van inflatie onder, maar dichtbij 2% op de middellange termijn. De ECB beslist in onafhankelijkheid welke beleidsinstrumenten zij inzet om deze doelstelling te bereiken. Het vaststellen van de beleidsrentes is een van de belangrijkste instrumenten. In recente jaren heeft de ECB een aantal nieuwe instrumenten ingezet om haar monetaire doelstelling te behalen. Enkele daarvan richten zich specifiek op het versterken van monetaire transmissie, om te garanderen dat de beleidsinstrumenten zich vertalen in een verruiming van de financiële omstandigheden voor de gehele eurozone.

Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen (AFB) van 8 en 9 november 2017 (Handelingen II 2017/18, nr. 19, items 4 en 7 en Handelingen II 2017/18, nr. 20, items 4, 6, 8 en 16) heb ik toegezegd uw Kamer jaarlijks te informeren over de risico's die de Nederlandse staat loopt in het kader van het monetaire beleid van de ECB. Daarnaast heeft uw Kamer tijdens het Commissiedebat Eurogroep/Ecofinraad van 14 april jl. gevraagd naar de risico's aangaande TARGET2 indien sommige eurolanden in een hypothetisch scenario niet meer aan hun verplichtingen zouden kunnen voldoen.

Over deze onderwerpen is op meerdere momenten informatie verstrekt aan uw Kamer. Zo heeft uw Kamer op 19 januari 2018 een eerste brief ontvangen over de risico's van ECB beleid voor de Nederlandse staat. In deze brief wordt ook uitgebreid ingegaan op de risico's van het TARGET2-systeem. Op 23 mei 2019 is er een tweede brief verstuurd en op 20 mei 2020 een derde brief.³¹ Daarnaast heeft uw Kamer reacties ontvangen op verschillende onderzoeken van het CPB naar de effectiviteit van monetair beleid.³² Ook heeft uw Kamer op 7 juni 2019 een brief ontvangen over het kapitaalbeleid van De Nederlandsche Bank en heeft op 24 september 2019 het Algemeen Overleg Effecten van het ECB-beleid plaatsgevonden.³³ Tevens zijn er Kamervragen beantwoord over de evaluatie van het monetaire beleid door de ECB.³⁴ Voor de zomer zal ik uw Kamer wederom informeren over de risico's die de Nederlandse staat loopt in het kader van het monetaire beleid van de ECB. In deze brief zal ik ook als gebruikelijk ingaan op de risico's aangaande het TARGET2-systeem.

³¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1479; Kamerstuk 21 501-07, nr. 1601; Kamerstuk 21 501-07, nr. 1696

³² Kamerstuk 21 501-07, nr. 1583

³³ Kamerstuk 32 013, nr. 215

³⁴ Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 1694