Ministerie van Financiën

**TER BESLISSING**
Aan
de minister

**Directie Financiële Markten**

Persoonsgegevens

# nota

Kamerbrief DGS doelomvang

**Datum**
23 mei 2023

**Notanummer**
2023-0000122665

**Bijlagen**
1. Kamerbrief DGS doelomva
2. Beslisnota DGS doelomvan

## Aanleiding

U heeft begin april op basis van bijgevoegde beslisnota (FM 36308, zie Bijlage 2) besloten om niet over te gaan tot het aanvragen van een verlaagde doelomvang voor het Nederlandse depositogarantiefonds (DGF) bij de Europese Commissie (EC). Hierbij wordt u een Kamerbrief voorgelegd waarmee de Tweede Kamer over dit besluit wordt geïnformeerd.

## Beslispunten

1. Bent u akkoord met de bijgevoegde Kamerbrief waarmee u de Tweede Kamer informeert over uw besluit om geen verlaging van de doelomvang van het DGF aan te vragen bij de EC? Zo ja, dan wordt u verzocht deze brief te ondertekenen (zie Bijlage 1).
2. Bent u akkoord met het openbaar maken van de bijgevoegde eerdere nota en bijlages (zie Bijlage 2) en de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's? Gearceerde delen worden voorafgaand aan de openbaarmaking onzichtbaar gemaakt.

## Kernpunten

- Vorig jaar heeft de EC haar methodologie herzien voor de beoordeling of lidstaten in aanmerking komen voor een lagere doelomvang van het fonds dat onderdeel uitmaakt van het nationale DGS, Enkele lidstaten, waaronder Nederland, komen onder deze nieuwe methodologie in aanmerking voor een lagere doelomvang. De betreffende landen moeten die lagere doelomvang wel aanvragen.
- Met deze Kamerbrief informeert u de Tweede Kamer over uw besluit om niet over te gaan tot de aanvraag van een lagere doelomvang van het fonds bij de EC.
- U licht toe dat uw ministerie een analyse heeft opgesteld en de voor- en nadelen heeft afgewogen van een lagere doelomvang dan 0,8%. Deze analyse wordt ook openbaar gemaakt (zie Bijlage 2). In de analyse zijn ook de standpunten van de Nederlandse Vereniging Banken (NVB) en De Nederlandsche Bank (DNB) meegenomen.[1]

[1] De NVB heeft deze positie ingenomen in oktober 2022, voordat de onrust in de bankensector optrad.

- Doorslaggevende argumenten voor het besluit die in de brief worden genoemd, zijn:
    - samenloop van de herziening van het crisisraamwerk voor banken (CMDI), waar ook de Richtlijn depositogarantiestelsels onderdeel van uitmaakt;
    - de korte resterende tijd totdat de doelomvang van het fonds van 0,8% van de gedekte deposito's in 2024 moet zijn bereikt;
    - de recente ontwikkelingen in de bankensector (de onrust rondom een aantal Amerikaanse banken en het Zwitserse Credit Suisse) die het belang van een goed gevuld depositogarantiefonds onderschrijven.
- U sluit af met de conclusie dat al met al een verlaging van de DGS doelomvang op dit moment niet opportuun is. Uiteraard kan in de toekomst bekeken worden of een aanvraag tot verlaging op een later moment opportuun en gerechtvaardigd is.

*Communicatie*
Mochten er mediavragen komen naar aanleiding van deze Kamerbrief, dan stellen we een woordvoeringslijn op.

*Politiek/bestuurlijke context*
- De DGS-richtlijn[2] wordt momenteel herzien op Europees niveau.
- Er is nog geen politieke overeenstemming op Europees niveau over een Europees depositogarantiestelsel (EDIS).
- In de toekomst kunnen deze beide omstandigheden leiden tot (nieuwe) discussie over de wenselijkheid van een lagere doelomvang van het nationale DGF in enkele lidstaten. Dit aspect is meegenomen in de besluitvorming (zie beslisnota in Bijlage 2).

*Actieve Openbaarmaking*
Hieronder treft u een overzicht aan van de openbaar te maken beslisnota's.

| **nr. nota** | **Aanleiding** | **Inhoud** |
|---|---|---|
| 2023-36308 | Beslisnota Verlaging DGS doelomvang | Met deze nota is u ter beslissing voorgelegd of een aanvraag voor verlaging moet worden ingediend bij de EC. Bij deze nota zijn drie bijlagen gevoegd: (i) een overzicht van de voor- en tegenargumenten voor verlaagde doelomvang, (ii) de positie van NVB en (iii) de positie van DNB. |

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**
Niet van toepassing.

[2] Richtlijn 2014/49/EU.

| Datum | Titel doc. | Toelichting |
|---|---|---|
| 23-5-2023 | Nota-Min-Kamerbrief DGS doelomvang | |
| 20-2-2023 | Nota-Min-Verlaging DGS doelomvang | |
| 8-5-2023 | Bijlage 1-Argumenten ter afweging verlaagde doelomvang | |
| 14-6-2023 | Bijlage 2-NVB Positie doelomvang Deposito Garantie Fonds | |
| 8-5-2023 | Bijlage 3-Overwegingen DNB bij mogelijke verlaging (minimaal vereiste) doelomvang DGF | |

Ministerie van Financiën

**VERTROUWELIJK**
**TER BESLISSING**
Aan
de minister

Eens / + andere + bij

Directie Financiële Markten

Persoonsgegevens

# nota

Verlaging D

Internationale en diplomatieke belangen

**Datum**
20 februari 2023

**Notanummer**
2023-0000036308

**Bijlagen**
1. Overzicht argumenten
2. NVB positie paper
3. DNB Overwegingen

## Aanleiding

- De Europese Commissie ('EC') heeft afgelopen zomer een aangepaste methodologie gepresenteerd voor het beoordelen of lidstaten in aanmerking komen voor een lagere doelomvang dan 0,8% van de gedekte deposito's voor het *ex ante* fonds onder het nationale depositogarantiestelsel ('DGS'). Op basis van deze nieuwe methodologie is Nederland één van de drie lidstaten die in aanmerking zou komen voor een verlaagde doelomvang.
- De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) heeft op 12 oktober 2022 een positie paper gestuurd waarin banken pleiten voor verlaging van de doelomvang naar 0,5% (zie Bijlage 2).
- De Nederlandsche Bank ('DNB') heeft op ons verzoek op 14 februari jl. haar overwegingen gedeeld ten aanzien van een verlaging van de doelomvang, waar zij een drietal bezwaren uitlicht, en adviseert om geen verzoek in te dienen bij de EC om de doelomvang van het DGS te verlagen (zie Bijlage 3).

## Beslispunten

- Wij adviseren om op dit moment geen aanvraag bij de EC in te dienen voor het verlagen van de doelomvang van het DGS. Bent u daarmee akkoord?
- Indien u het eens bent met dit advies zullen wij u een brief voorleggen waarmee u de Tweede Kamer informeert over de mogelijkheid tot verlaging inclusief de motivatie waarom u het op dit moment niet opportuun vindt om deze verlaging aan te vragen. Bent u daarmee akkoord?

## Kernpunten

- De belangrijkste argumenten vóór verlaging van de doelomvang zijn:
  (i) Een verlaging leidt tot een (beperkte) lastenverlichting voor de Nederlandse bankensector in een tijd waarin het vestigingsklimaat voor Nederlandse bedrijven een aandachtspunt is;
  (ii) Een verlaging doet recht aan het Nederlandse bankenlandschap, waarbij een relatief groot deel van de gedekte deposito's geconcentreerd is bij een beperkt aantal grote banken. Deze grote banken zouden, indien zij in de problemen komen, worden afgewikkeld in resolutie in plaats van een faillissement (en daardoor onder de huidige regels minder snel een beroep doen op het fonds).[1]

[1] Het uitgangspunt van ons stelsel is dat alle banken failliet kunnen gaan, tenzij de gevolgen voor de economie, financiële stabiliteit of overheidsfinanciën te groot zijn. Als één van deze

- De belangrijkste argumenten tegen verlaging van de doelomvang zijn:
  (i) Het signaal dat uitgaat van een eventuele verlaging is niet passend in het kader van financiële stabiliteit, nu het onrustig is in de bankensector.
  (ii) Ondank de hoge mate van concentratie van het Nederlandse bankenlandschap, is een beroep op het DGS in geval van bankfalen, gezien de afwikkelingsstrategieën voor veel Nederlandse banken, nog steeds reëel.[2] Een verlaagde doelomvang vergroot de kans dat de omvang van het DGS in onzekere economische tijden onvoldoende is en gezonde banken extra buitengewone bijdragen zouden moeten betalen om de deposito's van klanten van failliete banken te kunnen betalen, en dat ook eerder wordt teruggevallen op de voorfinanciering door de Staat;
  (iii) Het crisisraamwerk voor banken (waaronder ook de DGS-richtlijn) zal door de EC worden herzien (voorstellen verwacht 8 maart 2023), waardoor middelen uit het DGS-fonds waarschijnlijk breder (ook in resolutie) ingezet zullen worden om een passende afwikkelstrategie mogelijk te maken. Dan ligt het verlagen van de omvang van het fonds niet voor de hand;
  (iv) De doelomvang van het fonds van 0,8% wordt spoedig (zomer 2024) bereikt. Het verlagen van de doelomvang leidt niet automatisch tot een restitutie van ingelegde premies, omdat de technische uitvoerbaarheid daarvan volgens DNB complex is;
- In bijlage 1 bij deze notitie hebben wij argumenten voor en tegen een verlaagde doelomvang voor Nederland opgenomen.
- De bovengenoemde nadelen, wegen wat ons betreft zwaarder dan de voordelen. Zeker op dit moment, nu er onrust is in de bankensector en Amerikaanse banken en een Zwitserse bank moesten worden gered. Wij adviseren daarom om voorlopig geen nieuw verzoek in te dienen tot verlaging van de doelomvang bij de EC. Wij adviseren om de Tweede Kamer te informeren over de mogelijkheid dat de verlaging kan worden aangevraagd en wat daaromtrent wordt besloten.

**Toelichting**

*DGS-richtlijn*

- Op basis van de DGS-richtlijn[3] dient iedere lidstaat onder het nationale DGS een *ex ante* fonds op te bouwen van minimaal 0,8% van de totale gedekte deposito's. Dit fonds kan aan spaarders hun tegoed bij een bank tot 100.000 euro vergoeden, indien hun bank failliet gaat. De lidstaten hebben tot 3 juli 2024 om de doelomvang te realiseren op nationaal niveau. Onder enkele voorwaarden kan een verlaging van het doelpercentage worden aangevraagd bij de EC.

---

gevolgen dreigt, neemt DNB een bank in resolutie. De bank maakt dan een doorstart, zelfstandig of als onderdeel van een andere bank. Hiermee houden klanten toegang tot betaaldiensten en spaargeld. Als de gevolgen van een faillissement niet groot genoeg zijn om resolutie toe te passen, gaat de bank failliet. Klanten krijgen het geld op hun betaal- en spaarrekening tot EUR 100.000 terugbetaald uit het depositogarantiefonds (DGS). Door deze uitgangspunten zullen de grote Nederlandse banken niet snel failliet gaan als zij in problemen zouden komen en zouden hun klanten dus ook geen beroep hoeven doen op het DGS.

[2] Het Nederlandse bankenlandschap omvat 30 banken waarvan 23 met de classificatie Less Significant Institution ('LSI'). De overgrote meerderheid van de LSIs heeft faillissement met een DGS-uitbetaling als afwikkelingsstrategie.

[3] Richtlijn 2014/49/EU.

- Het is aan de EC om te beoordelen of lidstaten aan deze voorwaarden voldoen. Hiertoe heeft de EC in het verleden een methodologie opgesteld. Op basis van deze methodologie kwam tot op heden geen enkele lidstaat in aanmerking voor een lagere doelomvang. Recent heeft de EC een aangepaste methodologie gepresenteerd waarbij [redacted] een verlaagde doelomvang aan te vragen, waarbij het verzoek kan zijn gebaseerd op een omvang tussen de 0,5% en 0,8% van de gedekte deposito's. [redacted] Als laatste komt ook Nederland in aanmerking.

Internationale en diplomatieke belangen

Internationale en diplomatieke belangen

Internationale en diplomatieke belangen

- Nederland heeft in 2014 al een aanvraag gedaan voor een verlaagde doelomvang van 0,5% (zie Toelichting voor context). Dit verzoek heeft de EC tot op heden niet gehonoreerd. De EC heeft aangegeven dat het aan Nederland is om aan te geven of zij op basis van de nieuwe methodiek een nieuw/geactualiseerd verzoek wil doen of niet. De EC zal niet op eigen initiatief een verlaagde doelomvang toekennen aan lidstaten (en dus ook niet proactief een besluit nemen op onze verouderde aanvraag uit 2014).
- Momenteel bevat het Nederlandse depositogarantiefonds ('DGF') ca. EUR 3,5 miljard.[4] De verwachting is dat de doelomvang bij 0,8% van de gedekte deposito's medio 2024 ongeveer EUR 5 miljard zal bedragen. De verlaging uitgedrukt in een absoluut bedrag hangt af van de nieuwe hoogte van de doelomvang en de depositotoename.
- De NVB heeft een formeel standpunt gecommuniceerd middels hun positie paper, namelijk om wel een nieuw verzoek in te dienen tot verlaging van de doelomvang. DNB heeft een formeel standpunt ingenomen en adviseert om geen nieuw verzoek in te dienen tot verlaging van de doelomvang.

*Oude aanvraag Nederland in 2014*

- In 2014 heeft Nederland een verzoek ingediend bij de EC om gebruik te kunnen maken van een doelomvang van het DGF van 0,5% i.p.v. 0,8%.
- Nederland was van mening dat het voldeed aan de twee vereisten voor die verlaagde eis, omdat:
    - er een lage kans is op een 'significante' uitkering van het DGS (*pay-out*) aan depositohouders;
    - er sprake is van een zeer geconcentreerde sector, waarbij de banken met de meeste gedekte deposito's in resolutie worden afgewikkeld in plaats van in faillissement.
- De inschatting was destijds dat de vijf grootste banken, waarvoor de afwikkelstrategie 'resolutie', bijna 85% van de Nederlandse activa hielden. Daarnaast zouden ook een aantal andere middelgrote banken waarschijnlijk in resolutie gaan. In feite betekende dit dat naar verwachting maar een klein deel van de bankensector mogelijk van het DGS (DGF) gebruik zou maken.[5]
- De aanvraag is destijds gedaan in de context van de nasleep van de financiële crisis, waarbij de banken werden geconfronteerd met een nieuwe bankenbelasting, een eenmalige heffing in het kader van de redding van SNS Reaal, nieuwe kapitaalseisen, additionele toezichtskosten in verband met de introductie van het Europese bankentoezicht (SSM) en met de invoering van

[4] Dit is het bedrag na uitkering van EUR 670 miljoen voor het faillissement van ATB en inclusief een bedrag van EUR 200 miljoen dat de curatoren al terugbetaald hebben. Onze verwachting is dat de curatoren binnen een aantal maanden een tweede terugbetaling doen aan het DGF.

[5] Ook in het geval van resolutie kan onder voorwaarden gebruik gemaakt worden van middelen uit het DGF. Dit zal naar verwachting echter om relatief kleinere bedragen gaan.

het Europese afwikkelingsfonds (SRF)[6] en het nationale *ex ante* fonds voor het DGS. De vraag rees daarbij of door het cumulatieve effect van deze maatregelen de kredietverlening aan het MKB door banken niet teveel onder druk zou komen te staan. In de kamerbrief 'Toekomst financiële sector' van 18 december 2014[7] lichtte de toenmalige minister van Financiën (Dijsselbloem) toe dat de genoemde maatregelen niet in de weg staan aan een "gezonde kredietverlening, passend bij het huidige economische klimaat", maar dat hij wel een aanvraag had gedaan bij de EC voor een lagere doelomvang van 0,5% voor het DGF.

- Op het verzoek van Nederland uit 2014 is nooit een EC-besluit gekomen en de EC heeft onlangs aangegeven dat het nu aan Nederland is om te beslissen of een nieuw verzoek, gebaseerd op de actuele situatie, wordt ingediend. Het verzoek uit 2014 beschouwt de EC als verouderd en daar zal de EC niet meer (proactief) op beslissen.
- Er geldt geen deadline voor het doen van een hernieuwde aanvraag. De mogelijkheid is er zolang de regels in de DGS-richtlijn en de methodiek van de EC onveranderd blijven. De verwachting is dat de mogelijkheid van verlaging ook blijft bestaan na de herziening van de DGS-richtlijn (waarvoor een voorstel worden verwacht in maart 2023).
- Wij zullen conform uw besluit een brief aan de Tweede Kamer opstellen.

*Communicatie*
Niet van toepassing.

*Politiek/bestuurlijke context*

- Bij de beantwoording van Kamervragen over het DGS (bijvoorbeeld over de uitkering aan depositohouders van Amsterdam Trade Bank N.V. ('ATB') is de afgelopen jaren steeds de doelomvang van 0,8% genoemd. Voor zover bij ons bekend, is het hangende verzoek aan de EC voor een lagere doelomvang daarbij niet aan de orde gekomen.
- De Tweede Kamer heeft over de doelomvang van het DGS recent geen duidelijk politiek signaal afgegeven. De Tweede Kamer toonde rondom het faillissement van ATB wel belangstelling voor de hoogte van het resterende bedrag in het DGF en hoe het DGF weer zal worden aangevuld tot het voorgeschreven niveau. Overigens is het merendeel van het uitgekeerde bedrag in verband met ATB al door de curatoren terugbetaald aan het DGF. Het feit dat er voor ATB een deel van het fonds al is gebruikt, is daarom op zichzelf geen reden om een lagere doelomvang aan te vragen.

**Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

| |
|---|
| Internationale en diplomatieke belangen |

[6] Dit Europese fonds heeft een omvang van 1% van de gegarandeerde deposito's van alle aan de bankenunie deelnemende banken, te bereiken op 1 januari 2024. Doel van dit fonds is dat banken zelf betalen voor de kosten van het afwikkelen van een bank, zodat deze niet langer bij overheden terechtkomen.
[7] Kamerstukken II 2014-2015, 32013, nr. 92 (link).

**Bijlage 1 – Argumenten voor de afweging ten aanzien van verlaging doelomvang DGS**

| Nr. | PRO VERLAGING | CONTRA VERLAGING |
|---|---|---|
| 1. | Lastendruk sector op voorhand minder hoog | Risico dat in een crisissituatie banken meer *ex post* heffingen dienen te betalen |
| 2. | Bevorderlijk voor (de discussie over) het vestigingsklimaat voor banken in Nederland | De winstgevendheid van banken is nog relatief hoog ten opzichte van na de financiële crisis en een beperkte lastenverlichting via deze weg zal daar weinig verandering in brengen |
| 3. | Aantrekken van Nederlandse deposito's wordt in beginsel goedkoper voor banken (minder *ex ante* DGS-kosten per deposito) | Negatieve invloed op harmonisatie in Europa en Europese beleidsdiscussies, doordat Nederland afwijkt van de Europese hoofdregel |
| 4. | De karakteristieken van de Nederlandse sector en het feit dat Nederland aan de eisen uit de DGS-richtlijn voldoet, rechtvaardigt de uitzondering. Nederland zou gebruik maken van een bestaand en toegekend recht onder de huidige regelgeving | Zie 'contra' bij nr. 3 en 7 hieronder |
| 5. | Verschil tussen het aantal banken dat bij idiosyncratisch falen het gehele DGF zou verbruiken bij 0,8% ten opzichte van 0,5% is beperkt (verschil van 1 instelling) | In het geval specifieke banken falen of sprake is van meerdere banken die kort na elkaar falen, wordt het gehele DGS ook bij 0,8% al gebruikt en de Staat moet sneller voorschieten in geval dat er meerdere DGS-uitkeringen in een relatief korte periode plaatsvinden |
| 6. | Timing: banken hebben ook na 2024 een lagere lastendruk doordat zij bij een groei van de depositobasis niet extra zouden hoeven bijdragen en in geval van een uitkering er minder geld aangevuld hoeft te worden | Timing: rijkelijk laat binnen opbouwperiode fonds (tot medio 2024); interne besluitvorming over toenemend risico Staat en aanpassing van regelgeving kosten ook tijd |
| 7. | Connectie met de discussie over EDIS voorlopig minder relevant, aangezien geen akkoord is bereikt het afgelopen half jaar | Lopende onderhandelingen |
| 8. | Verwachting is niet dat onder herziene Europese regels de hoeveelheid Nederlandse instellingen die in resolutie gaan (versus faillissement) aanzienlijk zal veranderen of dat een alternatieve inzet van het DGF de lasten zal verhogen | Connectie met de discussie over de herziening van het crisisraamwerk mogelijk wel relevant, omdat de publiekbelangtoets en inzet van DGF-middelen bij bankfalen hierin waarschijnlijk aan de orde komen |
| 9. | De Tweede Kamer is ten tijde van implementatie DGS-richtlijn in 2014 en bij wijze van kamerbrief 'Toekomst financiële sector' in 2014 geïnformeerd over de destijds ingediende aanvraag voor verlaging | Een verlaging van de doelomvang vereist een goede verantwoording naar de Tweede Kamer en in de media, om een negatief effect op de financiële stabiliteit te beperken |

**Toelichting bij de argumenten uit het overzicht**

**Ad 1, 2 en 3: Een sigaar uit eigen doos?**

- Een lagere doelomvang betekent dat Nederlandse banken in de toekomst minder hoeven bij te dragen aan het DGS. Hoeveel banken nog precies moeten bijdragen hangt ook af van de nieuwe hoogte van de doelomvang en de depositotoename.
- Bij een verlaging op hele korte termijn en gegeven het feit dat het DGF nu op een doelomvang van ca. 0,5% van de gedekte deposito's zit, zou een toegekende maximale verlaging van de doelomvang kunnen betekenen dat banken niet veel verder hoeven bij te dragen zolang de gedekte deposito's niet verder groeien.
- Ook als een verlaging na 2024 wordt toegekend en ingevoerd, dan kan dit betekenen dat banken bij depositogroei minder hoeven bij te dragen omdat er dan meer middelen in het fonds aanwezig zouden zijn dan de Nederlandse regels tegen die tijd voorschrijven. Bij een *pay-out* uit het DGF (in verband met een falende bank) zou er minder hoeven worden aangevuld omdat het fonds al meer middelen behield dan voorgeschreven (eenmalige extra buffer). Zie toelichting bij Ad 6 hierna.
- Daartegenover staat dat bij een lagere doelomvang (op termijn) een grotere kans bestaat dat banken in geval van een beroep op het DGS op dat moment meer buitengewone bijdragen moeten betalen. Waar DGS-bijdragen *ex ante* waarschijnlijk in niet-crisissituatie opgehaald kunnen worden, is die zekerheid bij later te heffen buitengewone bijdrages er niet omdat dan sprake zou kunnen zijn van onzekere economische omstandigheden en/of sectorbrede problemen.
- Een lagere doelomvang kan een positief signaal afgeven in het kader van het vestigingsklimaat voor banken in Nederland. Gelet op de beperkte omvang van de lastenverlichting, kunnen wij ons voorstellen dat deze verlaging echter niet een groot effect heeft of een doorslaggevende factor is als we kijken naar vestigingsklimaat.

**Ad 4 en 5: Impact in praktijk**

- In algemene zin is het wel zo dat bij een lagere doelomvang van het fonds in geval van het faillissement van een bank (of elkaar kort opvolgende gevallen van faillissementen van verschillende banken) eerder een beroep zal worden gedaan op alternatieve financiering.
    - Naast het DGF is er een commerciële kredietfaciliteit afgesloten met de grootbanken van EUR 3 miljard (in beginsel tot het DGF gevuld is, dus met een looptijd tot 2024).[1]
    - Daarnaast kunnen buitengewone bijdragen worden geheven bij de banken.
    - Indien dan nog onvoldoende middelen beschikbaar zijn, zal als uiterste achtervang een beroep worden gedaan op de Staat, die het resterende bedrag voorschiet. Bij een lagere doelomvang van het DGS is de kans hierop groter. Doordat het fonds eerder leeg zal zijn, valt men eerder terug op de commerciële kredietfaciliteit en de op dat moment verantwoorde buitengewone bijdragen. Als dat niet toereikend is, komt men dus ook eerder bij de Staat uit voor voorfinanciering. In de praktijk zal de door de financiële sector gefinancierde op voorhand aanwezige 'buffer' (zijnde het DGF) immers minder groot zijn.
- Financiële en economische belangen van de staat

[1] Het is nog niet duidelijk of deze commerciële kredietfaciliteit na de opbouwfase verlengd zal worden. De faciliteit is gebaseerd op Euribor en een vaste kostenpost voor de deelnemende banken. We moeten er rekening mee houden dat deze niet verlengd wordt, aangezien na de opbouwfase al aan de voorgeschreven doelomvang voldaan is en de banken waarschijnlijk geen onnodige kosten zullen willen maken voor de faciliteit.

Financiële en economische belangen van de staat

**Ad 6: Timing en kwantitatief voordeel banken na 2024:**

- In het licht van de huidige opbouwfase naar de doelomvang van 0,8% is het rijkelijk laat om de doelomvang nog aan te passen. De deadline is medio 2024, waardoor banken in een gunstig geval slechts voor een zeer beperkte periode een voordeel genieten. Een beslissing hierover en afstemming/implementatie vraagt in alle gevallen nog enige tijd.
- Er is geen wettelijke grondslag om een overschot in het fonds (reeds geïnde premies) terug te betalen nadat de fondsomvang naar beneden is bijgesteld. Lopende onderhandelingen

Lopende onderhandelingen

- Doordat het fonds dan al het niveau van 0,8% van de gedekte deposito's heeft bereikt, zal bij een verlaging van de doelomvang het overschot aan aanwezige middelen kunnen worden gebruikt om verdere heffingen in verband met depositogroei te voorkomen. Als er bovendien een *pay-out* plaatsvindt door het falen van een bank, dan hoeven banken daarna minder premies af te dragen om het fonds weer op de voorgeschreven doelomvang te krijgen.
- Met andere woorden, ook na het bereiken van de 0,8%-doelomvang per 3 juli 2024 zoals voorgeschreven in de DGS-richtlijn, kan de sector nog baat hebben bij doorvoering van een verlaagde doelomvang. De lastenverlichting zou, op basis van het huidige aantal gedekte deposito's, gaan om ca. EUR 600-700 miljoen minder aan toekomstige premies per 0,1% verlaging van de doelomvang. De grootbanken dragen 80-90% van deze premies in verband met de omvang van hun depositoportefeuille. Concreet betekent dit voor de toekomst dat indien het DGS een uitkering zou doen of er sprake is van depositogroei ná medio 2024 en de EC zou toestemming hebben gegeven voor een verlaging van de doelomvang met 0,1%, de banken dan geen buitengewone bijdragen of nieuwe premies zouden hoeven te betalen tot een bedrag van ongeveer die orde van grootte.
- Met de verdeling van de doelomvang over het algemene en individuele gedeeltes van het fonds, kan voorkomen worden dat de 'premieloze groeiruimte' in één keer wordt gebruikt door een nieuwe toetreder tot de Nederlandse markt of door één enkele bank die in korte tijd een grote groei in het aantal gedekte deposito's vertoont.

**Ad 7, 8 en 9: Politieke context en signaalwerking:**

- Een lagere doelomvang geeft Nederland in Europa een relatief voordeel ten opzichte van andere lidstaten. Dit voordeel vloeit voort uit de verwachting[2] dat minder vaak een beroep zal worden gedaan op het *ex ante* fonds in verband met de karakteristieken van de Nederlandse sector. Zo zou het voor banken relatief goedkoper worden om deposito's aan te trekken in Nederland, omdat daar minder DGS-premies tegenover staan.
- 
- Internationale en diplomatieke belangen
- Begin volgend jaar (Q1 2023) wordt een voorstel van de EC verwacht waarin het crisisraamwerk voor banken wordt herzien. Dit zou invloed kunnen hebben op de hoeveelheid banken die in resolutie of in faillissement zullen gaan, en/of de wijze waarop middelen uit het DGF kunnen worden ingezet. Het is echter geen gegeven dat Nederland daarmee in mindere mate in aanmerking zou komen voor een verlaging van de doelomvang.
- Er kan een negatieve signaalwerking uitgaan van verlaging van de doelomvang. Op Europees niveau wordt het verschil met andere lidstaten benadrukt (zie voorgaande). Op nationaal niveau kan het effect hebben op de mate waarin het DGF wordt gezien als middel om financiële stabiliteit te waarborgen. Immers, hoe meer de banken op voorhand al hebben gespaard voor een uitkeringssituatie, des te kleiner zal in de perceptie van het publiek de kans zijn dat spaargeld niet veilig is of dat de Staat ('de belastingbetaler') weer moet bijspringen.

[2] Op basis van de vormgeving van de huidige regelgeving. Het is nog niet bekend of de voorstellen voor de herziene DGSD-richtlijn en herziene *Bank Recovery and Resolution Directive* daar verandering in brengen.

- Op nationaal niveau zijn recent de middelen uit het DGF ingezet voor het faillissement van een bank (ATB). Dit ligt nog vers in het geheugen van het publiek en de Tweede Kamer. Ondanks dat de oorzaak van het faillissement uniek was (het effect van de sancties tegen Rusland), toont het aan dat het ook in Nederland nodig kan zijn om het DGS op onverwachte momenten te activeren.

Nederlandse Vereniging van Banken

POSITION PAPER

# NVB positie doelomvang Deposito Garantie Fonds

12 oktober 2022

## Kernboodschap

De NVB vraagt het Ministerie van Financiën een nieuw verzoek bij de Europese Commissie in te dienen voor het creëren van een uitzonderingspositie voor de fondsomvang van het Deposit Guarantee Fund (DGF) en te volstaan met een doelomvang van 0,5% in plaats van 0,8%.

## Achtergrond depositogarantiefonds

Het Nederlandse depositogarantiestelsel (DGS) is voor het eerst wettelijk geregeld in de Wet op het Financieel Toezicht (Wft) die op 1 januari 2007 in werking trad. Daarvoor bestonden er verschillende vormen van (collectieve) garantieregelingen. Het DGS zorgt ervoor dat het geld op rekeningen bij Nederlandse banken wettelijk wordt beschermd. In het geval van een faillissement van een bank zorgt De Nederlandsche Bank (DNB), die in Nederland verantwoordelijk is voor de uitvoering van het DGS, ervoor dat de rekeninghouder zijn geld tot maximaal 100.000 euro terugkrijgt.

Het Nederlandse DGS kende een ex-post omslagstelsel waarbij in het geval van een faillissement van een bank de verrekening van de door DNB aan rekeninghouders uitgekeerde bedragen achteraf naar rato werden omgeslagen over de deelnemende banken.

Met de komst van het 'Deposit Guarantee Schemes Directive 2014/49/EU' (DGSD) in 2014 is er in de werking van het DGS een aantal zaken veranderd met als belangrijk doel om het vertrouwen van consumenten in de financiële stabiliteit op de Europese interne markt te versterken. Volgens het DGSD moeten alle Deposito Garantie Stelsels worden gefinancierd door een ex-ante systeem. Daarbij is het vormen van een (ex-ante) depositogarantiefonds één van de belangrijke wijzigingen, zoals neergelegd in artikel 10 lid 2 van het DGSD:

*'Member States shall ensure that, by 3 July 2024, the available financial means of a DGS shall at least reach a target level of 0,8 % of the amount of the covered deposits of its members……'*

## Het DGF in de praktijk

Het Depositogarantiefonds (DGF) is eind 2015 in Nederland opgericht en samen met DNB verantwoordelijk voor het Nederlandse DGS. Sinds 2016 betalen in Nederland gevestigde banken ieder kwartaal een bijdrage aan het DGF. De huidige fondsomvang bedraagt een kleine 3 miljard euro[1]. Dat komt grofweg neer op ongeveer 0,5% van de onder het DGS gegarandeerde deposito's.

[1] Zie: https://www.dnb.nl/algemeen-nieuws/2021/depositogarantiefonds-doorbreekt-grens-van-drie-miljard-euro/.

Nederlandse Vereniging van Banken

Als gevolg van het faillissement van Amsterdam Trade Bank (ATB) is er weliswaar een behoorlijke uitkering van zo'n 670 miljoen euro gedaan, maar inmiddels begrijpen we dat dat bedrag vanuit de boedeluitkering(en) van de bank ook weer in het DGF teruggevloeid is. Hierdoor zijn er geen aanvullende stortingen van de banken in het DGF nodig. De uiteindelijke omvang van het DGF zal bij een gelijkblijvende omvang van de gegarandeerde deposito's en doelomvang uiteindelijk ongeveer 5 miljard euro bedragen. Nadien kan de omvang van het DGF nog verder toenemen als de onder het DGS vallende gegarandeerde deposito's verder toenemen.

DNB geeft op haar website aan dat met de huidige bijna drie miljard euro die in het DGF zit er voldoende middelen beschikbaar zijn om bij 21 van de 31 Nederlandse banken de gegarandeerde deposito's direct en geheel vanuit het DGF uit te keren mocht de bank failliet gaan. Uiteindelijk is het DGF erop gericht om de garandeerde deposito's van de meeste kleine en middelgrote banken te vergoeden aan depositohouders in het geval van een faillissement.

Als er een bank failliet gaat en de omvang van het DGF is niet afdoende, dan heeft het DGF nog alternatieve mogelijkheden voor de uitbetaling van DGS-vergoedingen. Zo kan DNB een bestaande kredietlijn van 3 miljard euro van het DGF bij de vier grootste Nederlandse banken aanspreken waardoor het DGF direct over liquiditeit beschikt en is DNB bevoegd de banken ook een extra, ex-post, bijdrage in het DGF te laten storten.

Er zijn ook (groot)banken waarbij de gegarandeerde deposito's van depositohouders de omvang van de middelen in het DGF in ruime mate overstijgen. Maar voor situaties waarin deze grote instellingen in de problemen komen, is het DGF niet bedoeld. De EU, met omvangrijke steun van de toenmalige Nederlandse minister van financiën als hoofd van de Euro groep, heeft namelijk in 2014 voor dergelijke (systeemrelevante) instellingen het resolutie raamwerk ingevoerd. In dergelijke gevallen zijn er dan andere (resolutie-)instrumenten die worden ingezet om de essentiële functies van de betreffende bank te waarborgen en zo de banktegoeden van klanten toegankelijk te houden. Een van de instrumenten die daarbij als ondersteuning van de resolutie autoriteiten kan worden ingezet is het Single Resolution Fund. Dit is een Europees fonds dat kan worden gebruikt voor onder meer het garanderen van activa of passiva van een bank die in resolutie is, maar niet voor het absorberen van verliezen. Het doel van het inzetten van dit instrumentarium is om de op een beheerste manier uitvoering te geven aan de resolutiestrategie van de bank. Het DGF wordt in een dergelijk scenario derhalve niet aangesproken.

**Doelomvang DGF en mogelijkheden tot afwijking**

Bij het inwerking treden van het DGSD is bepaald dat de doelomvang van het DGF op 3 juli 2024 ten minste 0,8% van de gegarandeerde deposito's van de banken moet bedragen. Niettemin is op basis van art. 10 lid 6 van het DGSD een lagere doelomvang van het DGF van minimaal 0,5% mogelijk als er sprake is van een sterk geconcentreerde bancaire sector, waarin een bank die in de problemen komt waarschijnlijk via andere (resolutie-)instrumenten wordt afgewikkeld. Lidstaten die aan de voorwaarden van dit artikel voldoen, kunnen na goedkeuring van de Europese Commissie (EC) een lagere doelomvang van het DGF vaststellen.

In 2015 hebben drie landen waaronder Nederland een beroep gedaan op dit artikel. Voormalig Minister van Financiën Dijsselbloem schreef aan de Tweede Kamer in een brief over de vormgeving van het DGS[2]:

*"De richtlijn bepaalt dat het ex ante gefinancierde depositogarantiefonds medio 2024 ten minste een bedrag ter grootte van 0,8% van de gegarandeerde deposito's van de banken moet bevatten. Niettemin is een lagere doelomvang mogelijk indien sprake is van een sterk geconcentreerde bancaire sector, waarin een bank die in de problemen komt waarschijnlijk wordt afgewikkeld volgens het nieuwe Europese regime voor herstel en afwikkeling van banken. Lidstaten die aan deze voorwaarde voldoen, kunnen na goedkeuring van de Europese Commissie een lagere doelomvang vaststellen (minimaal 0,5%). In dat kader heeft Nederland een verzoek om goedkeuring ingediend; tot op heden heeft de Commissie hierop nog niet beslist. Vooralsnog is de doelomvang van het fonds daarom op 0,8% bepaald. Indien de Commissie dit najaar op ons verzoek positief besluit, zal de doelomvang dienovereenkomstig worden verlaagd."*

Helaas is er nooit duidelijkheid verschaft door de Europese Commissie op het Nederlands verzoek, anders dan het ontbreken van een duidelijke methodologie om vast te stellen of een markt (sterk) geconcentreerd is. In 2022 heeft de Europese Commissie eindelijk een methodologie ontwikkeld.

We merken hierbij op dat de Europese Commissie op 1 september 2022 de aanvraag voor het toestaan van een lagere DGF omvang van 0,5% heeft gehonoreerd voor een andere lidstaat (Frankrijk).[3]

**Verlaagde doelomvang**

Een geconcentreerde markt is een belangrijke indicator voor het wel of niet inzetten van de bovengenoemde alternatieve (resolutie-)instrumenten in plaats van het DGF wanneer een bank in de problemen komt. Immers, het DGF is primair bedoelt om in het geval van een faillissement van een kleine of middelgrote (LSI) bank de gegarandeerde deposito's uit te kunnen keren.

Mochten de middelen in het fonds daarvoor uiteindelijk toch niet toereikend blijken te zijn dan heeft DNB voldoende andere mogelijkheden om eventuele tekorten in het fonds door de banken te laten dekken. Het vullen van het fonds tot het doelniveau van 0,8% is in onze ogen dan ook een vorm van 'oververzekering' die niet in lijn is met de marktsituatie. Immers, de grote (resolutie) banken vullen zowel het Resolutiefonds als ook het DGF waar – gegeven hun omvang - geen beroep op zal worden gedaan.

De NVB vraagt het Ministerie van Financiën daarom een nieuw verzoek bij de Europese Commissie in te dienen voor het creëren van een uitzonderingspositie en te volstaan met een DGF doelomvang van 0,5%.

**Nederlandse Vereniging van Banken**
*De Nederlandse Vereniging van Banken behartigt de gemeenschappelijke belangen van de bankensector. Banken zijn van belang voor iedereen. We zijn de verbindende schakel tussen de bankensector, politiek en stakeholders. Samen met deze partijen werken we proactief aan: een dienstbare, stabiele en competitieve bankensector.*

[2] FM/2015/1059 M

[3] COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 1.9.2022 on the compliance of France with the conditions for a reduced target level under Article 10(6)(a) and (b) of Directive 2014/49/EU of the European Parliament and of the Council.

DeNederlandscheBank
EUROSYSTEEM

Uitsluitend per email

Persoonsgegevens
Ministerie van Financiën

De Nederlandsche Bank N.V.
Resolutie

Postbus 98
1000 AB Amsterdam
+31 20 524 91 11
www.dnb.nl

Handelsregister 3300 3396
BTW: NL003569056B01

**Onderwerp**
Overwegingen bij mogelijke verlaging (minimaal vereiste) doelomvang DGF

Onlangs heeft u DNB verzocht overwegingen in kaart te brengen aangaande het al dan niet indienen van een verzoek bij de Europese Commissie (EC) om de minimaal vereiste doelomvang voor het Depositogarantiefonds (DGF) te kunnen verlagen. Via deze brief voldoen wij aan uw verzoek.

1. Beleidsmatig kader

**De huidige doelomvang voor het DGF in Nederland, vastgelegd in het Bbpm, is 0,8% van de gegarandeerde deposito's.** Dit is gelijk aan de *minimaal vereiste* doelomvang die volgt uit DGS-richtlijn 2014/49/EU. De EC is onlangs overgegaan tot herkalibratie van de methodiek op basis waarvan lidstaten in aanmerking kunnen komen voor een verlaagde minimaal vereiste doelomvang. Volgens de EC komt Nederland in beginsel in aanmerking voor een verlaging. De EC beslist na indiening van een eventueel verzoek over de precieze omvang van de verlaging. De minimale doelomvang kan niet verder verlaagd worden dan tot 0,5% van de gegarandeerde deposito's.

2. Functie van het depositogarantiefonds (achtergrond)

**Afdoende ex-ante financiering van het depositogarantiestelsel (DGS) is één van de belangrijkste lessen geweest uit de financiële crisis van 2008.** Met fondsopbouw wordt een aantal doelen nagestreefd. Een eerste doel is de uiteindelijk faillerende bank mee te laten betalen aan het DGS. In de tweede plaats wordt de geloofwaardigheid van het DGS bevorderd door de aanwezigheid van een fonds, er is immers gespaard. Daarnaast helpt fondsopbouw, in de derde plaats, in het spreiden van de kosten van het DGS over de tijd doordat banken minder hoeven te betalen op het moment dat een bank failliet gaat. Dit maakt het stelsel minder procyclisch. Ten vierde is het bij ex ante financiering effectiever om risicogedifferentieerde premies te hanteren omdat zij vooraf al een sturende werking hebben.

**In de periode 2009 (start verkenning ex ante financiering DGS) tot en met 2015 (daadwerkelijke invoering ex ante financiering DGS) is de beoogde fondsomvang voor het DGF meerdere malen neerwaarts bijgesteld.** Waar de EC in 2010 inzette op een minimale doelomvang van 1,5% van de gegarandeerde deposito's, werd in Nederland in 2011 een ex ante DGS geconsulteerd dat gebaseerd was op 1% van de gegarandeerde deposito's. Bij de uiteindelijke opzet in Nederland is aangesloten bij de uiteindelijke Europese minimumomvang van 0,8%

**Datum**
14 februari 2023

**Uw kenmerk**

**Ons kenmerk**
T052-1087106279-1291

**Behandeld door**

**Telefoonnummer**

**Mailadres**

DeNederlandscheBank
EUROSYSTEEM

van de gegarandeerde deposito's.[1] De introductie van (i) resolutiefondsen en (ii) (super)preferentie voor het DGS via de BRRD waren belangrijke verklarende factoren voor het verlagen van de minimaal vereiste doelomvang.



3. Overwegingen bij verdere verlaging doelomvang

**DNB ziet drie bezwaren bij een verlaging van de doelomvang tot onder de 0,8%.** Deze bezwaren hangen samen met (a) de afwikkelingsstrategieën voor kleinere en middelgrote banken, (b) verwachte aanpassingen aan de crediteurenhiërarchie en inzetbaarheid van het DGS en (c) technische uitvoerbaarheid van een aanpassing.

a. **Een verlaagde doelomvang past niet bij de afwikkelingsstrategieën voor kleinere en middelgrote banken** – De Nederlandse bankensector is geconcentreerd, maar kenmerkt zich desondanks door een relatief groot marktaandeel voor kleinere en middelgrote banken. Ter illustratie: in Nederland zijn de LSI's goed voor 8% van de totale activa van het bankwezen terwijl in Frankrijk de LSI's slechts 1,5% van de totale activa vertegenwoordigen. Voor de meeste Nederlandse LSI's is faillissement met DGS-uitkering de voorkeursstrategie. De kans dat een beroep moet worden gedaan op DGS-middelen bij een bankfalen is dan ook groot. Verlaging van de doelomvang is in deze context niet opportuun omdat dit de kans vergroot op (i) (pro-cyclische) ex-post heffingen en (ii) een beroep op de Staat als ultieme achtervang. Dit ondermijnt de functie van het DGF.

b. **Voorstellen in het aankomende CMDI-voorstel zijn er expliciet op gericht om, ceteris paribus, verliezen voor het DGS te laten toenemen – een verlaging van de doelomvang zou hiermee op gespannen voet staan.** De EC publiceert naar verwachting in maart 2023 een voorstel ter herziening van het 'Crisis Management and Deposit Insurance Framework' (CMDI-framework). Een belangrijke doelstelling in dit voorstel is om DGS-financiering beter inzetbaar te maken in resolutie, onder andere door (i) het toepassen van resolutie-instrumenten met behulp van DGS-financiering eerder 'in het publiek belang' te verklaren en (ii) de (super)preferentie voor het DGS te schrappen. Ceteris paribus leidt dit er toe dat (a) de kans toeneemt dat DGS-gelden worden ingezet in resolutie, (b) verliezen voor het DGS bij een uitkering of bijdrage aan resolutie gaan toenemen en (c) het langer zal duren voordat het DGS haar boedelclaim kan uitwinnen in faillissement.

c. **Het verlagen van de doelomvang leidt niet automatisch tot een restitutie van ingelegde premies – als dit wel gebeurt is de uitvoering operationeel complex en/of leidt dit tot een herverdeling tussen instellingen.** Het DGF bereikt spoedig (zomer 2024) de doelomvang van 0,8%. Banken hebben pas direct profijt van een lagere doelomvang bij een restitutie van ingelegde middelen, iets waar de regelgeving nu niet in voorziet. Doordat het DGF werkt met verschillende compartimenten (een individueel gedeelte per bank en een risicogewogen gedeelte voor alle banken tezamen) zal een dergelijke exercitie uitvoeringsuitdagingen met zich meebrengen (aanpassing aan premieberekeningssysteem). Daarnaast zullen er herverdelingsvragen spelen, met name omdat sommige banken meer (of minder) terugkrijgen dan

[1] Overigens kiezen sommige landen voor een doelomvang *boven* de minimaal vereiste doelomvang. Zo hanteert Luxemburg reeds een doelomvang van 1,6% en overweegt België het huidige doel te verhogen naar 1,8%.

DeNederlandscheBank
EUROSYSTEEM

zij in het verleden hebben ingelegd en/of de premiesystematiek naar de toekomst meer of minder risicogewogen moet worden.[2]

4. Aanbeveling

Gegeven bovenstaande overwegingen adviseert DNB om bij de EC geen verzoek in te dienen om de minimaal vereiste doelomvang voor het DGF te kunnen verlagen.

**Datum**
14 februari 2023

**Ons kenmerk**
T052-1087106279-1291

Met vriendelijke groet,

Persoonsgegevens

De Nederlandsche Bank

[2] Een verlaging van de doelomvang voor het DGF in combinatie met restitutie aan banken impliceert naar onze eerste inschatting tevens in een uitkering ten laste van het EMU-saldo (want DGF-heffingen classificeren als overheidsinkomsten) en een toename van de EMU-schuld (want het DGF doet aan schatkistbankieren). Het gaat om een bedrag van 1,8 mld. euro bij een afname van de omvang van het DGF van 0,8% gegarandeerde deposito's (4,8 mld. euro) naar 0,5% gegarandeerde deposito's (3 mld. euro).