7
Overeenkomst betreffende het gemeenschappelijk afwikkelfonds

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Goedkeuring van de op 21 mei 2014 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst betreffende de overdracht en mutualisatie van de bijdragen aan het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds (Trb. 2014, 146) (34155)**.

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**:
Ik heet de minister van Financiën van harte welkom in de Eerste Kamer.

Het woord is aan mevrouw Prast. Ik zou nu de stemmingsbel moeten indrukken, maar iedereen weet dat mevrouw Prast haar maidenspeech houdt. Ik druk de stemmingsbel dus niet in.

Mevrouw Prast. U hebt het woord.

Mevrouw **Prast** (D66):
Voorzitter. Voordat ik inga op het onderwerp van vandaag, overdracht en mutualisatie bankbijdragen, maak ik graag van deze gelegenheid gebruik om de minister te feliciteren met zijn herverkiezing tot voorzitter van de eurogroep, juli jongstleden.

Voorzitter. Banken die te belangrijk zijn om failliet te laten gaan, hebben de garantie dat ze niet om zullen vallen, zodat voor de economie vitale functies in stand blijven. Voorheen was die garantie impliciet, met de afwikkelingsregeling wordt zij expliciet. Dat is een goede zaak, want dan kunnen er voorwaarden gesteld worden die de kans op falen verkleinen, en kan worden voorkomen dat als het mis gaat de rekening terechtkomt bij de overheid.

Mijn fractie steunt de bankenunie, en in beginsel ook het afwikkelingsfonds en de mutualisatie van de bijdragen daaraan. Bij de beoordeling van het wetsvoorstel hanteren wij onder meer de volgende uitgangspunten, die zijn neergelegd in de desbetreffende richtlijn van het Europees Parlement en de Raad. Ik citeer: "Het zekerstellen van een effectieve en toereikende financiering van het fonds is van kardinaal belang voor de geloofwaardigheid" en "Om een eerlijke berekening van bijdragen te waarborgen en het ontplooien van minder riskante activiteiten aan te moedigen moet bij bepaling van de bijdragen rekening gehouden worden met de mate waarin instellingen risico lopen." Met "instellingen" worden uiteraard banken bedoeld.

Wij hebben in de schriftelijke ronde vragen gesteld over de financiering en de beleggingen van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds en zijn de minister erkentelijk voor zijn reactie daarop in de memorie van antwoord. Onze zorgen zijn echter beslist niet weggenomen. Wij vragen ons af of de berekeningssystematiek het ontplooien van minder riskante activiteiten niet eerder aanmoedigt dan ontmoedigt en zijn er niet gerust op dat dit wetsvoorstel de kans verkleint dat de rekening van instabiliteit bij de overheid terechtkomt.

Ik licht dit graag toe. Volgens het wetsvoorstel betalen grote banken een basisbijdrage gerelateerd aan hun omvang, en wordt op die bijdrage een correctie toegepast al naar gelang het risico dat ze nemen. Wij hebben de minister gevraagd waarom de voorgestelde bandbreedte voor die risicoweging zo klein is. Stel: twee banken zijn even groot, maar verschillen in risicoprofiel. Hun basisbijdrage is hetzelfde, maar de een neemt veel meer risico dan de ander. Hebben wij het nu goed begrepen dat de meest riskante bank nog geen twee keer zo veel betaalt als de veiligste, hoeveel risico die bank ook neemt? Ter vergelijking: volgens de Dodd-Frank Act, in de VS aangenomen als antwoord op de crisis, betaalt de meest riskante systeembank tot achttien keer zo veel aan het depositogarantiefonds als de even grote veiligste bank.

Wij hadden gehoopt dat de minister ons kon verzekeren dat een grotere bandbreedte materieel geen effect zou hebben gezien het risicoprofiel van de banken waarover het gaat. De minister geeft echter andere verklaringen voor de beperkte bandbreedte. Hij stelt dat een depositogarantiefonds en een afwikkelingsfonds niet zomaar met elkaar mogen worden vergeleken, dat het afwikkelingsfonds pas wordt aangesproken na een bail-in van beleggers en overige niet-verzekerde crediteuren, en dat de disciplinerende werking voor banken van het fonds vooral in het bail-in instrument zit. Maar tegelijkertijd wijst hij erop dat bij afwikkeling geen enkele crediteur slechter af mag zijn; slechter af dan bij een faillissement wordt daarmee bedoeld.

Mijn fractie heeft moeite dit antwoord te begrijpen. Ik heb hierover dan ook een aantal vragen aan de minister. Is het niet de wereld op zijn kop als we als overheden een risicoweging introduceren die het nemen van risico niet ontmoedigt maar aanmoedigt, en vervolgens beleggers vragen om die perverse prikkel te neutraliseren? Is de minister van mening dat de dreiging van een bail-in meer disciplineert dan een faillissementsdreiging, en daarom een beperktere risicoweging rechtvaardigt voor het afwikkelingsfonds dan voor een depositogarantiefonds? Zo ja, waarom zou een bail-in meer disciplineren dan een faillissement? Geen enkele crediteur mag door afwikkeling toch slechter af zijn dan bij een faillissement? Zo nee, waarom dan een beperktere risicoweging bij de afwikkeling dan gebruikelijk is bij een depositogarantie?

De minister geeft verder aan dat de bijdrage stijgt met de omvang van de bank, dat grotere banken meer risico nemen en dat dus een grotere bank vanzelf al een hogere risicogewogen bijdrage betaalt. Dat zou me wat zijn, als de bijdrage niet steeg met de omvang! Immers, hoe groter de bank, hoe meer middelen er gemoeid zullen zijn met eventuele afwikkeling. Waar het mijn fractie om gaat, is de vraag of twee even grote banken die verschillen in risico, worden belast in een passende verhouding tot hun risico. Zo niet, dan moedigt het fonds aan tot het nemen van risico. Is de minister met ons van mening dat een eerlijke en effectieve bijdrage rekening houdt met zowel de kans dat de bank een beroep moet doen op het fonds, als met de omvang die met dat beroep gepaard zou gaan? Zo ja, hoe kan de beperkte bandbreedte dan worden beargumenteerd door te wijzen op de bijdrage naar omvang?

Verder vraag ik de minister of hij het ermee eens is dat de disciplinerende werking vereist dat beleggers en onverzekerde crediteuren de bail-in als geloofwaardig beschouwen.

Het IMF, ons eigen Centraal Planbureau en onlangs nog de Nederlandsche Bank hebben laten zien dat de systeemrelevante banken in de Europese Unie nog steeds veel gemakkelijker en goedkoper aan funding komen dan niet-systeemrelevante instellingen. Daaruit blijkt in feite dat mensen denken dat ze geen risico lopen als ze hun geld toevertrouwen aan deze banken. Dit voordeel van wat wel wordt genoemd de "too big to fail"-impliciete subsidie leverde de Nederlandse systeembanken in 2012 naar schatting 3,9 miljard euro op.

Dat de markt geen rekening houdt met een bail-in is niet zo vreemd. De BRRD biedt de mogelijkheid om afwikkeling te voorkomen door kapitaalinjecties van de overheid. Verder hebben afwikkelingsautoriteiten de mogelijkheid, het instrument van bail-in slechts gedeeltelijk toe te passen, als integraal gebruik ervan in strijd zou zijn met economische en financiële belangen van de lidstaat of van de Unie.

De crisis heeft onderstreept hoe belangrijk het is om rekening te houden met verwevenheden. Stel, Nederlandse pensioenfondsen beleggen in aandelen en obligaties van Nederlandse systeembanken en houden daar onverzekerde, want boven de €100.000 uitgaande, tegoeden aan. Zij zullen bij een bail-in dus moeten meebetalen. Hoe waarschijnlijk is het dat de overheid dit laat gebeuren? Heeft de minister in kaart gebracht wat afwikkeling met volledige bail-in van een Nederlandse systeembank zou betekenen voor de dekkingsgraad van bijvoorbeeld het ABP? Ziet hij kans om via eisen aan het beleggingsbeleid van pensioenfondsen de geloofwaardigheid van bail-in te vergroten, en werknemers en gepensioneerden te beschermen?

We vragen de minister verder wat hij bedoelt met de uitspraak in zijn memorie van antwoord dat "in de (...) berekeningswijze voor de bijdragen (...) een goede balans is gevonden". Op welke balans doelt hij hier? De minister benadrukt ook dat de huidige vormgeving geen grotere belasting voor de bankensector vormt dan strikt noodzakelijk. Wat bedoelt hij met "strikt noodzakelijk"?

Eerder heeft de minister voorgerekend aan de Tweede Kamer dat de totale bijdrage, dus tijdens de gehele opbouwperiode van tien jaar, van het Nederlandse bankwezen aan het fonds naar schatting 4,5 miljard euro zal bedragen. Het wordt wat hoger als ze meer risico nemen. Dat is nog geen half miljard per jaar, veel lager dus dan de impliciete subsidie van 3,9 miljard per jaar aan de Nederlandse systeembanken, zoals die is uitgerekend door het Centraal Planbureau.

Wat ik hiervoor opmerkte, geldt des te sterker vanaf het moment dat het fonds zijn doelomvang bereikt heeft. Banken hoeven dan namelijk geen enkele bijdrage meer te betalen. In de schriftelijke ronde heeft mijn fractie hierover zorgen geuit. Immers, dit lijkt noch eerlijk, noch effectief. De Verenigde Staten hebben ervoor gekozen om banken, nadat het depositogarantiefonds de streefomvang heeft bereikt, te laten bijdragen naar rato van omvang en risicograad, maar met lagere tarieven. Een andere manier is om als het fonds de streefomvang heeft bereikt, banken ieder jaar te laten bijdragen op basis van hun dan geldende omvang en risicoprofiel, en ze een restitutie te geven op basis van hun bijdragen in het verleden. Een bank die qua omvang en risicoprofiel hetzelfde is gebleven, speelt dan quitte; een bank die groter en/of riskanter wordt, moet bijbetalen; een bank die kleiner en/of veiliger is geworden, krijgt per saldo geld terug.

Zou het volgens de minister niet meer in lijn zijn met de uitgangspunten en doelen om banken ook nadat de streefomvang bereikt is aan te slaan op basis van hun omvang en risicograad, volgens een van de zojuist geschetste methoden?

Tot slot de beleggingen van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds. Mijn fractie zou denken dat het fonds moet worden aangehouden op een manier die ervoor zorgt dat als de nood aan de man komt, de middelen aanwezig zijn, en snel ook, en verder dat de beleggingen niet zelf een instabiliteit creërende factor zijn.

Volgens het wetsvoorstel moeten de beleggingen voldoende geografisch en sectoraal gespreid zijn. Dit suggereert dat het fonds in de private sector belegd mag worden. Mijn fractie hoort graag van de minister of dit klopt. Zo ja, dan is mijn fractie benieuwd of het fonds belegd mag worden in aandelen en obligaties van systeembanken. Wij zien niet dat het wetsvoorstel dit uitsluit. Mijn fractie heeft de minister in de schriftelijke ronde gevraagd hoe wordt vermeden dat de waarde van het fonds meebeweegt met die van de banken. De minister antwoordt dat correlatie beperkt lijkt, omdat banken veel minder liquide activa aanhouden dan het afwikkelingsfonds. Is dit volgens de minister de enige vorm van correlatie? Als het fonds belegt in systeembanken, beweegt de waarde van de beleggingen van het fonds toch mee met die van de banken die het fonds eventueel moet helpen afwikkelen? En betekent het ook niet dat het fonds dan zelf een van de onverzekerde crediteuren is, die vallen onder een bail-in? Hoe denkt de minister te voorkomen dat besluitvorming in geval van dreigend falen hierdoor oneigenlijk wordt beïnvloed? En wat als het fonds belegt in beursgenoteerde bedrijven die crediteur zijn van de bank die in problemen komt, in bedrijven die daar rekeningen aanhouden? Leidt de bail-in dan niet tot waardedaling van het bedrijf en dus tot een vermindering van het fondsvermogen, juist op het moment dat het fonds het meest nodig is?

De crisis heeft laten zien hoe belangrijk het is dat we ons bewust zijn van risico's en onderlinge verwevenheden. Mijn fractie vraagt de minister hoe dat terugkomt in het beleggingsbeleid van het fonds en hoe hij er tegenover zou staan om het fonds aan te houden bij de Europese Centrale Bank.

Mevrouw de voorzitter. Ik kom tot een afronding. De fractie van D66 is voorstander van een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds met mutualisatie van de nationale bijdragen, maar heeft zorgen over de vormgeving. Ik hoop dat de minister die kan wegnemen en zie uit naar zijn antwoord.

De **voorzitter**:
Dank u wel, mevrouw Prast. Mijn hartelijke gelukwensen met uw maidenspeech, op de eerste vergaderdag na het reces. Staat u mij toe om op deze plaats iets van uw achtergrond te schetsen.

U hebt een aantal jaren biologie en later economie gestudeerd aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Aan die univer-

siteit was u van 1985 tot 2002 universitair hoofddocent Algemene Economie en promoveerde u in 1996 in de Economische Wetenschappen. Van februari 1997 tot oktober 2007 was u onderzoeker bij de Nederlandsche Bank. Van 1 januari 2008 tot oktober 2011 was u lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Ook bent u sinds 2005 hoogleraar Persoonlijke financiële planning aan de Tilburg School of Economics and Management.

U hebt een groot aantal wetenschappelijke en populariserende artikelen, boeken en vakpublicaties gepubliceerd, zowel in het Nederlands als in het Engels en het Italiaans. Uw publicaties zien op een breed spectrum van onderwerpen: monetair beleid, financieel toezicht, kuddegedrag op financiële markten, pensioenen en duurzaamheid. Ik noem een aantal titels van uw werk: Geld en geluk, Geld en gevoel en Alles draait om geld. Het lijkt wel zo'n bouquetreeksroman, of zoiets.

Als lid van onder andere de commissies voor Financiën en Economische Zaken in de Eerste Kamer boort u in de boezem van het parlement een onderwerp aan dat u bepaald niet vreemd is: geld en politiek. In 2013 maakte u in Het Financieele Dagblad een originele vergelijking tussen de door Jane Austen beschreven "10.000 a year" van mr. Darcy en de in uw ogen gebrekkige wetgeving rondom persoonlijke financiële planning. Zoals u in uw publicaties steevast hebt gepleit voor verantwoord persoonlijk financieel beleid, zo zult u in uw werk in de Kamer ongetwijfeld ook de nationale overheid op haar verantwoordelijkheden wijzen. Als ik de openingsregels van het eerder genoemde boek van Jane Austen zou willen parafraseren, zou ik zeggen: it is a truth universally acknowledged that a country in possession of a good fortune must be in want of good financial planning.

Ik wens u alle succes met uw verdere bijdrage aan het werk van de Kamer. Ik schors de vergadering om de collegae de gelegenheid te geven om u geluk te wensen met uw maidenspeech.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De heer **Postema** (PvdA):
Voorzitter. Ik bevind mij in de gelukkige positie als spreker ingeklemd te zijn tussen twee collega's die vandaag hun maidenspeech houden. Ik feliciteer de senatoren Prast en Van Apeldoorn hartelijk met dit mooie en belangrijke moment.

Voorzitter. Andermaal wordt de Europese Unie op de proef gesteld. Nu eens niet vanwege een volledig ontspoorde bankensector of door destructief begrotingsbeleid van sommige van zijn lidstaten. Nee, nu gaat het om een humanitaire crisis als gevolg van grote groepen mensen die op drift zijn geraakt, mannen en vrouwen die samen met hun kinderen een uitweg zoeken uit de oorlog en de uitzichtloosheid. En ja, andermaal kraakt Europa. Stel echter toch eens voor dat de EU er niet was om zich deze problematiek aan te trekken, dat het alleen maar ieder voor zich zou zijn. Je beseft, zo redenerend, andermaal dat de Europese Unie veel meer is dan een economisch ideaal. Het is een beschavingsideaal. Het is ook, het moet ook zijn, een actor die opstaat en handelt wanneer dit nodig is. Dat is nu weer aan de orde, zoals dat aan de orde was en is sinds het uitbreken van de bankencrisis in 2008.

De overeenkomst die vandaag ter bespreking in onze Kamer voorligt, vloeit voort uit de gemaakte afspraken in het kader van de realisatie van de bankenunie. Hiertoe zijn de afgelopen jaren reeds diverse richtlijnen en verordeningen uitgebracht, onder andere voor het vaststellen van gemeenschappelijke regels, voor het toezicht op banken en bankgroepen alsook voor de besluitvorming in geval instellingen in financiële problemen geraken. De kern van dit laatste betreft het op Europees niveau tillen van de afwikkeling van financiële instellingen die in onomkeerbare problemen verkeren, waartoe de banken een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds bijeenbrengen.

De Partij van de Arbeid heeft zich sterk gemaakt voor de totstandkoming van een volledige Europese bankenunie. Een dergelijke unie sluit aan bij de toegenomen onderlinge afhankelijkheid van het Europese bankwezen en bij de Europese ambitie om samen sterk te staan. Hierbinnen is een gemeenschappelijk afwikkelingsfonds passend, om te voorkomen dat in de toekomst wederom publieke bail-outs plaatsvinden en om de verantwoordelijkheid primair bij de banken en hun aandeelhouders zelf neer te leggen.

Het is opvallend dat de totstandkoming en toekomstige mutualisatie van het gemeenschappelijk afwikkelingsfonds in de vorm van een overeenkomst is gegoten, in plaats van in de vorm een richtlijn of een verordening zoals die bij de andere onderdelen van de bankenunie steeds zijn gehanteerd. Wij hebben begrepen dat met name Duitsland stond op goedkeuring bij algemene instemming, in plaats van bij een gekwalificeerde meerderheid. Nu is het natuurlijk alleen maar heel mooi wanner het afwikkelingsfonds op de instemming van alle afzonderlijke deelnemende lidstaten kan rekenen. Toch bevreemdt een dergelijke gang van zaken mijn fractie. Is het nu zo, zo is mijn eerste vraag aan de minister, dat er voor wet- en regelgeving op Europees niveau naar believen kan worden gekozen, geshopt zo u wilt, om dit buiten het Unierecht te doen? Wat zijn in dat geval dan eigenlijk de argumenten en criteria die hieraan ten grondslag liggen? Met andere woorden, wanneer acht ook onze regering het verdedigbaar of zelfs wenselijk om afspraken die evident betrekking hebben EU-aangelegenheden, in veel gevallen zelfs rechtstreeks voortvloeien uit richtlijnen of verordeningen, vorm te geven met een internationale overeenkomst waarin de Unie en haar vertegenwoordigers zelf geen partij zijn? Acht de minister het wenselijk dat politieke machtsverhoudingen niet alleen bepalend zijn voor de inhoud van wet- en regelgeving, maar klaarblijkelijk ook voor de juridische vormgeving daarvan?

De totstandkoming van een door de banken zelf gefinancierd fonds dat straks grensoverschrijdend inzetbaar is voor de onverhoopte afwikkeling van banken vormt een essentieel element van de nagestreefde Europese bankenunie. Hiermee moet in de toekomst voorkomen worden dat publieke middelen worden aangewend voor het overeind houden van zogeheten too-big-to-failbanken. College Prast refereerde daar al aan. Ook de ingroei van het fonds, met oplopende jaarbedragen en gefaseerde mutualisatie, is realistisch en daarmee verstandig. Wel kan kan men vraagtekens plaatsen bij de omvang van het fonds. 55 miljard euro is een hoop geld, maar nog steeds minder dan alleen al de ruim 70 miljard aan noodmaatregelen die de Nederlandse Staat in het kader van het reddingsplan van