

Vergaderjaar 2008–2009

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 662

## BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2009

Tijdens het Algemeen Overleg met de Vaste Kamercommissie van Financiën van woensdag 17 juni hebben enkele fracties aanvullende vragen voorgelegd. Deze vragen betreffen de Nederlandse inzet op *burden sharing*, de overwegingen om resultaten van *stress-testen* van DNB al dan niet openbaar te maken en de mogelijke conclusies over de bevoegdheden tussen *home* en *host* toezichthouders naar aanleiding van Icesave, inclusief het mogelijke onderscheid dat hierbij geldt tussen de EU en de EER. Hierbij doe ik u een reactie op deze vragen toekomen.

### *Burden sharing*

Nederland is voorstander van het maken van internationale afspraken over *burden sharing*. In de Ecofin conclusies van oktober 2007 is ook afgesproken dat principes ten aanzien van *burden sharing* nader zullen worden uitgewerkt. De recente conclusies van de Ecofin Raad van 9 juni jl. en de Europese Raad van 18/19 juni jl. over versterkt Europees toezicht vormen een grote stap voorwaarts, maar dienen uiteindelijk gecomplementeerd te worden met afspraken tussen de Europese lidstaten over een verdeelsleutel voor financiële lasten bij reddingsoperaties van grensoverschrijdende financiële instellingen. Zonder dergelijke afspraken zal een Europees toezichtmodel tegen grenzen aanlopen en zullen lidstaten voornamelijk terugvallen op nationale in plaats van Europese maatregelen in geval van reddingsoperaties.

Er zijn verschillende modellen waarmee *burden sharing* vorm kan worden gegeven. Voorbeelden zijn een vaste formule tussen de Europese lidstaten, waarbij van te voren vaststaat hoe de kosten worden verdeeld, of een afspraak waarbij het land dat initieel een herkapitalisatie heeft verzorgd achteraf gecompenseerd wordt door andere landen. Ook kan gedacht worden aan de vorming van een fonds, gevuld met bijdragen van de lidstaten en/of de financiële sector zelf. De verschillende varianten hebben allemaal hun eigen voor- en nadelen en moeten nader onderzocht worden. De discussie over *burden sharing* in Europa zal dan ook geen

makkelijke worden, maar moet wel gevoerd worden om de reikwijdte en aanpak van het toezicht in Europa compleet te maken. De Europese Commissie zal in het najaar wetgevingsvoorstellen presenteren ter implementatie van de recente afspraken over Europees toezicht. Het doel is om de nieuwe Europese toezichtstructuur in de loop van 2010 volledig geïmplementeerd te hebben. Daarbij zal ongetwijfeld ook het onderwerp *burden sharing* aan bod komen, mede gezien de afspraak dat de nieuwe Europese toezichtstructuur de budgettaire verantwoordelijkheden van de lidstaten niet mag aantasten. Het is echter wel te verwachten dat de nadruk van de discussies het komende jaar zal liggen op implementatie van de bestaande afspraken. Dit neemt niet weg dat het belangrijk is om binnen Europa zo snel mogelijk ook goede afspraken te maken over *burden sharing*.

In de kabinetsvisie over de toekomst van de financiële sector zal ik nader ingaan op de Nederlandse inzet op dit onderwerp.

#### *Stress testing*

In de komende maanden worden er 22 Europese banken onderworpen aan een Europese stress test. Deze testen worden uitgevoerd door de desbetreffende nationale toezichthouders op basis van parameters welke door het *Committee of European Banking Supervisors* zijn voorgeschreven. Hierbij krijgen nationale toezichthouders de vrijheid om de stress test verder aan te vullen, rekeninghoudend met bank specifieke eigenschappen.

De resultaten van deze stress tests zullen niet openbaar gemaakt worden. De belangrijkste reden hiervoor is dat het instellingspecifieke informatie betreft met een zeer vertrouwelijk karakter. Publicatie van de resultaten kan ertoe leiden dat instellingen hun medewerking aan de test opzeggen hetgeen de uitvoering ervan bemoeilijkt. Een ander ongewenst effect van publicatie is dat toezichthouders zich er mogelijk van zullen weerhouden om het stress scenario tot het hoogste niveau op te voeren.

De Europese stress test is een aanvulling op de reguliere stress testen die de nationale toezichthouders (waaronder DNB) binnen het prudentieel toezicht uitvoeren. Het bijzondere van de huidige exercitie van 22 banken (waaronder Rabobank) is dat er ditmaal een zekere mate van uniformiteit binnen de EU wordt nagestreefd, overigens onder nationale uitvoering. Hierbij is het van belang om op te merken dat de resultaten slechts aangeven in hoeverre een instelling een fictief toekomstige scenario kan weerstaan. De resultaten van de stress test mogen dan ook niet worden gezien als een indicator voor de huidige positie van een instelling. Anders dan in de Verenigde Staten gaat het hier dan ook niet om een inventarisatie van de kapitaalbehoefte van individuele instellingen. De Europese stress test heeft tot doel om de schokbestendigheid van de Europese financiële sector in kaart te brengen, en instellingen tijdig tot noodzakelijke acties aan te zetten zodat problemen uitblijven. De huidige kapitaal ratio's van financiële instellingen zijn openbaar en worden gepubliceerd door de instellingen zelf.

#### *Bevoegdheden home en host toezichthouders*

Het toezicht dat binnen Europa op banken wordt uitgeoefend vloeit voort uit de bankenrichtlijn. Op grond van deze richtlijn kan een bank die in één lidstaat een vergunning heeft gekregen vanuit een bijkantoor in een andere lidstaat haar diensten aanbieden. De bank heeft geen vergunning meer nodig van de toezichthouder van de lidstaat van ontvangst. Dit wordt ook wel aangeduid als het «Europees paspoort». Dit systeem gaat

derhalve uit van wederzijdse erkenning van het toezicht van een toezicht-houdende instantie uit een andere lidstaat.

Het toezicht dat op deze bank wordt uitgeoefend is grotendeels gekoppeld aan de vergunningverlening. Hieruit vloeit voort dat de toezichthouder van de lidstaat waarin de moederonderneming is gevestigd (*home toezichthouder*), verantwoordelijk is voor het toezicht op de bank. De home toezichthouder houdt derhalve toezicht op de solvabiliteit en liquiditeit van de onderneming als geheel. De toezichthouder van de lidstaat van ontvangst (*host toezichthouder*) houdt slechts toezicht op de liquiditeit van het bijkantoor.

Het Europees paspoort systeem geldt niet voor dochterondernemingen. Een dochteronderneming is een zelfstandige juridische entiteit met een eigen plaats van vestiging. In het geval dat een bank activiteiten wil uitoefenen door middel van een dochteronderneming in een andere lidstaat is hiervoor wel een aparte vergunning van de toezichthouder van de lidstaat van vestiging vereist. Het toezicht op deze dochteronderneming ligt dan ook bij de toezichthouder van de lidstaat waar de dochter is gevestigd.

Tijdens de kredietcrisis is een aantal tekortkomingen van het Europees toezichtstelsel aan het licht gekomen. De problemen die zich tijdens de kredietcrisis hebben geopenbaard hebben aangetoond dat samenwerking en informatieverstrekking tussen nationale toezichthouders van essentieel belang is.

De situatie rondom Icesave is hiervan een voorbeeld. In het geval van Icesave was er sprake van een bijkantoor. Moederonderneming Landsbanki had van de IJslandse toezichthouder een vergunning gekregen om bankdiensten te kunnen aanbieden. IJsland maakt deel uit van de Europese Economische Ruimte (EER) en heeft zich daarmee gecommitteerd aan het grootste deel van het Europese wettelijk kader. Hieronder valt ook de bankenrichtlijn. Landsbanki kon daarom op basis van de vergunning van de IJslandse toezichthouder bijkantoren openen in lidstaten van de Europese Unie. Het toezicht op deze bijkantoren werd grotendeels uitgeoefend door de IJslandse toezichthouder.

Het Europees kader voor het toezicht op banken geldt dus op eenzelfde manier voor een bank met een vergunning uit een EER lidstaat als voor een bank met een vergunning uit een EU lidstaat. De host toezichthouder heeft ook geen aanvullende bevoegdheden als er sprake is van een bank uit een EER lidstaat.

Ook de richtlijn inzake depositogarantiestelsels is opgenomen in IJslandse wetgeving. Op grond van deze richtlijn valt een bijkantoor onder het depositogarantiestelsel van de lidstaat van herkomst (in casu: IJsland). Als er in de lidstaat van waaruit een bijkantoor opereert sprake is van een hogere dekkinggraad kan de bank ervoor kiezen om voor het meerdere aan te sluiten bij het depositogarantiestelsel van deze lidstaat (topping-up). Landsbanki koos er bijvoorbeeld voor om met betrekking tot Icesave aanvullend deel te nemen aan het Nederlandse depositogarantiestelsel. Op grond van de richtlijn depositogarantiestelsels heeft de host toezichthouder (in casu: Nederland) echter geen aanvullende bevoegdheden als er sprake is van een topping-up overeenkomst. In het voorbeeld van Icesave liep Nederland hierdoor een risico voor wat betreft het bedrag tussen € 20 887 (dekking onder IJslands depositogarantiestelsel) en € 100 000.

De facto bleken Nederlandse depositohouders ook nog een risico op IJsland te lopen. Zonder Nederlandse voorfinanciering voor de eerste

€ 20 887 zou het IJslandse depositogarantiestelsel immers niet op afzienbare termijn hebben kunnen betalen.

Dit risico is verminderd als gevolg van een wijziging van de richtlijn depositogarantiestelsels. Deze wijziging schrijft per 31 december 2010 volledige harmonisatie van de dekking voor, op € 100 000. Door deze maximum-harmonisatie zal het verschijnsel van topping-up grotendeels verdwijnen.

Ook in het de Larosière rapport wordt aangegeven dat het Europees toezichtstelsel niet voldoende adequaat is. In dit rapport wordt gesignaleerd dat bijkantoren een significant risico kunnen vormen voor de host lidstaat, terwijl de bevoegdheden van de host toezichthouder beperkt zijn. De host toezichthouder heeft onvoldoende mogelijkheden om de home toezichthouder aan te spreken en tot actie aan te sporen wanneer problemen bij het bijkantoor worden gesignaleerd. De Larosière beveelt daarom aan dat de host toezichthouders meer mogelijkheden moeten krijgen om beslissingen of juist het uitblijven van beslissingen te betwisten. Bindende mediatie kan hiervoor de uitkomst bieden. In lijn hiermee is in de Ecofin conclusies van 9 juni jl. en de ER conclusies van 18/19 juni jl. afgesproken dat toezichthouders bij onenigheid over home/host kwesties bindende mediatie kunnen aanvragen bij de nieuw op te richten European Supervisory Authorities (ESAs). Dit zou DNB, inzake Icesave, de mogelijkheid hebben geboden om op te komen tegen de IJslandse toezichthouder.

Op dit moment wordt er daarnaast gewerkt aan een herziening van de bankenrichtlijn. De wijzigingen die in deze richtlijn worden aangebracht dienen er o.a. toe de positie van host toezichthouders te verbeteren. Dit is gericht op de verbetering van de informatievoorziening aan host toezichthouder. Dit wordt bijvoorbeeld vormgegeven door de formalisering van colleges of supervisors, waarin de toezichthouders van de home en host landen samen moeten werken. Verwacht wordt dat de wijzigingsrichtlijn eind september 2009 wordt gepubliceerd. Deze richtlijn dient vervolgens uiterlijk in oktober 2010 te zijn omgezet in nationale wetgeving.

Benadrukt moet tenslotte worden dat mogelijke hervormingen van het Europees toezichtstelsel geen significante afbreuk zouden moeten doen aan de interne markt. Zeker voor een open economie als Nederland is het van belang dat buitenlandse financiële ondernemingen hier activiteiten in Nederland kunnen aanbieden en dat omgekeerd Nederlandse financiële ondernemingen hun diensten in andere lidstaten kunnen aanbieden. Een verbod van bijkantoren, en daarmee het afschaffen van het «Europees paspoort», is dan ook niet wenselijk, en met de juiste aanpassingen ook niet nodig.

De minister van Financiën,  
W. J. Bos