

Vergaderjaar 2011–2012

33 094

EU-voorstel – kapitaaleisenraamwerk banken en beleggingsondernemingen (CRD IV) – COM(2011)453¹

A

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 17 november 2011

De vaste commissie voor Financiën² heeft op 4 oktober 2011 gesproken over een voorstel voor een herziening van de richtlijn kapitaalvereisten (RKV IV) (COM(2011)453) en over een voorstel voor een verordening over prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en investeringsmaatschappijen (COM(2011)452). De beide voorstellen, die door de commissie in samenhang worden behandeld, hebben de leden van de fracties van de VVD, de PvdA en de ChristenUnie aanleiding gegeven tot het stellen van enkele vragen en het maken van opmerkingen. De leden van de fractie van het CDA hebben zich aangesloten bij de vragen van de leden van de VVD-fractie.

Naar aanleiding daarvan heeft de commissie de minister van Financiën op 13 oktober 2011 een brief gestuurd.

De minister heeft op 15 november 2011 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Financiën, Kim van Dooren

¹ Zie E110042 en E110043 op www.europa-poort.nl; de twee com-documenten zijn bij dit verslag gevoegd.

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Van der Linden (CDA), Terpstra (CDA), Noten (PvdA), Sylvester (PvdA), Essers (CDA) (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Elzinga (SP) Koffeman (PvdD), Reuten (SP), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Van Boxtel (D66), Backer (D66), Vos (GL), De Boer (GL), De Lange (OSF), Sent (PvdA), Postema (PvdA), Klever (PVV), Van Strien (PVV), Faber-van de Klashorst (PVV), Ester (CU), De Grave (VVD) (*vice-voorzitter*), Van Rey (VVD) en Bröcker (VVD).

BRIEF AAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Den Haag, 13 oktober 2011

De vaste commissie voor Financiën heeft op 4 oktober jl. gesproken over een voorstel voor een herziening van de richtlijn kapitaalvereisten (RKV IV) (COM(2011)453) en over een voorstel voor een verordening over prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en investeringsmaatschappijen (COM(2011)452). De Eerste Kamer heeft deze voorstellen geselecteerd als prioritaire Europese dossiers, wat betekent dat de leden van de commissie deze dossiers met bijzondere aandacht volgen. De beide voorstellen, die door de commissie in samenhang worden behandeld, hebben de leden van de fracties van de VVD, de PvdA en de ChristenUnie aanleiding gegeven tot het stellen van de volgende vragen en het maken van de volgende opmerkingen. De leden van de fractie van het CDA sluiten zich aan bij de vragen die gesteld worden door de leden van de VVD-fractie.

De leden van de **VVD**-fractie verwelkomen de voorstellen van de Europese Commissie voor een herziening van de bestaande richtlijn en een daarop gebaseerde verordening. Het opnemen van de Bazel III akkoorden in de Europese wet- en regelgeving dient zo snel mogelijk en onverkort zijn beslag te krijgen, zo menen deze leden. Daarom baart met name de afzwakking van Bazel III deze leden zorgen door concessies op onder meer het punt van de definiëring van het begrip kapitaal. Waaruit bestaan deze concessies precies en welke gevolgen hebben deze voor de omvang van de door de banken aan te houden kapitaalbuffers en andere ratio's?

De leden van de VVD-fractie delen de voorkeur van de regering voor maximumharmonisatie van de regelgeving. Deze leden zetten juist daarom vraagtekens bij een verschuiving van het standpunt van de regering in de richting van minimumharmonisatie, waardoor nationaal extra maatregelen mogelijk worden. Nederlandse en in Nederland opererende financiële instellingen zouden daardoor aan een strenger regime worden onderworpen dan andere financiële instellingen in de Europese Unie. Daarmee wordt het principe van een gelijk Europees speelveld geweld aangedaan, zo menen deze leden.

Dat kan niet alleen nadelig zijn voor Nederlandse instellingen, maar belangrijk is ook dat hiermee een verkeerd signaal wordt afgegeven. Immers, met toegeven aan de druk van bepaalde lidstaten tot afzwakking van uit Bazel III voortvloeiende wetgeving wordt de indruk gewekt dat niet alles door de EU wordt gedaan wat nodig is voor een solide financieel systeem. Op deze wijze blijven in de Unie «zwakke broederstaten» bestaan die hun bankensector minder zwaar zullen reguleren dan de andere lidstaten. Daarmee is bij de eerstgenoemde landen de kans groter dat deze met hun banken weer afglijden en dat de andere lidstaten ze weer uit de problemen moeten halen. Dat is volgens de leden van de VVD fractie nu juist niet de bedoeling van deze richtlijn.

Minimumharmonisatie, met extra regelgeving per lidstaat als reactie daarop, leidt tot een lappendeken van financiële regimes met alle nadelen en risico's van dien. Overigens werpt deze lappendeken zijn schaduwen al vooruit bij de invoeringstermijnen. Omdat sommige lidstaten op Basel III al hervormingen zijn gaan doorvoeren, mogen de lidstaten de CRD-richtlijn ook sneller invoeren dan voorgeschreven. Ook hier verwachten de leden van de VVD-fractie dus een tweedeling zien tussen de *early adopters* en de *laggards*.

Meer specifiek zijn de leden van de VVD-fractie bezorgd dat als gevolg van nationale maatregelen, voor de Nederlandse banken de hoogteratio van de kapitaaleisen zodanig zal worden opgeschroefd, dat de ruimte om kredieten te verstrekken navenant zal worden verkleind. Juist in deze economisch moeilijke situatie zijn adequate bedrijfsfinancieringen hard nodig om uit het slop te geraken. Hoe denkt de regering te voorkomen dat de kredietverstrekking te zeer wordt afgeremd door nationale regelgeving?

Over de richtlijn wordt met gekwalificeerde meerderheid beslist. Ziet de regering in het voortraject binnen de Raadswerkgroep en het Economic and Financial Committee nog ruimte om toch tot de zo gewenste maximumharmonisatie te geraken? Als dit niet zou lukken, en de tekenen wijzen daarop, hoe verhouden de Nederlandse wensen zich dan tot die van landen met een relatief grote bancaire sector als het Verenigd Koninkrijk en Spanje, die nog strengere eisen willen stellen dan de voorgestelde CRD-richtlijn zelf?

Zou onverhoopt blijken dat het blijft bij de minimumoptie, dan dreigt er volgens de leden van de VVD-fractie nóg een complicatie. De Europese Commissie erkent het feit dat een significant deel van de financiering van het MKB via de banken loopt. Een belangrijke handreiking aan het MKB is de herzieningsclausule voor MKB-kredieten kleiner dan 1 miljoen euro, waaraan onder de gestandaardiseerde benadering voor kredietrisico een hoog risico wordt toegekend als gevolg waarvan dergelijke leningen veelal erg duur zullen worden. Als de Nederlandse regering ingeval van minimumharmonisatie extra regels introduceert kan deze handreiking negatief worden beïnvloed of zelfs teniet worden gedaan. De leden van de VVD-fractie vragen van de regering de uitdrukkelijke toezegging dat dat in de eventueel volgende regelgeving zal worden vermeden.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met instemming kennis genomen van het voorstel voor een herziening van de richtlijn kapitaalvereisten (E110042¹) en het voorstel voor een verordening over prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en investeringsmaatschappijen (E110043¹), beide in het kader van de Capital Requirements Directive IV (CRD IV). De richtlijn en de verordening zijn noodzakelijke en welkome bepalingen om de Bazel III afspraken naar Europese regelgeving te vertalen.

Deze leden stellen vast dat de Nederlandse regering kritiek heeft op de afzwakking die ten opzichte van Bazel III plaatsvindt ten aanzien van de definitie van «kapitaal» en het moment waarop diverse nieuwe ratio's van kracht zullen worden. De regering wil daarom juist deze onderwerpen in aanmerking laten komen voor minimumharmonisatie. Het is zeer de vraag of dit gaat lukken, maar het initiatief verdient, volgens de aan het woord zijnde leden, de steun van de leden van de PvdA-fractie. Daarnaast kan ter discussie worden gesteld waarom de vertaling van vrijwel alle Bazel III afspraken wordt geregeld in de verordening – en deze afspraken daarmee aldus bindend zijn – terwijl nu juist de extra kapitaalbuffers in de richtlijn zijn geregeld. De vraag van de leden van de PvdA-fractie aan de regering is of zij mogelijkheden ziet deze bijzondere uitzondering ongedaan te maken en de kapitaalbuffers in de verordening op te laten nemen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen of de regering van mening is dat met het voorstel voor een verordening over prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en investeringsmaatschappijen een forse stap voorwaarts wordt gemaakt richting meer robuuste en meer weerbare kredietinstellingen en investeringsmaatschappijen. Deze leden

¹ Dossiënummer op www.europapoort.nl

constateren dat er ruimte zit tussen het proportionaliteitsoordeel over de voorgestelde maatregelen en de Bazel III akkoorden (maximumharmonisatie). Zij vragen de regering hoe Nederland daarmee omgaat.

De Voorzitter van de vaste commissie voor Financiën,
P. H. J. Essers

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 november 2011

Bijgevoegd ontvangt u de beantwoording van de vragen van de fracties van de VVD, het CDA, de PvdA en de ChristenUnie over de Europese voorstellen COM(2011)453 en COM(2011)452, die mij zijn toegezonden op 13 oktober 2011 onder nummer 149308U.

De minister van Financiën,
mr. drs. J.C. de Jager

Deze beantwoording gaat in op drie clusters vragen die door de leden van de Eerste Kamer zijn gesteld. Eerst beantwoord ik de vragen met betrekking tot de definitie van kapitaal in Basel III en CRD IV. Daarna ga ik in op de inzet van Nederland in de discussie over minimum/ maximum harmonisatie. Tot slot beantwoord ik de gestelde vragen over het proportionaliteitsoordeel.

Definitie van kapitaal

De leden van de VVD- en CDA-fracties stellen vragen over de afzwakking van Basel III in het CRD IV voorstel, met name over vermeende concessies op het punt van de definitie van het begrip «kapitaal», en welke gevolgen dit kan hebben voor de omvang van de door de banken aan te houden kapitaalbuffers en andere ratio's.

Het CRD IV voorstel beoogt getrouw het ambitieniveau van Basel III te vertalen naar de specifieke karakteristieken van de Europese bancaire sector. Het een-op-een overschrijven van Basel III is echter om twee redenen niet mogelijk. Ten eerste is het Basel III akkoord geen wet noch geformuleerd in de vorm van wetgeving; het is een internationaal akkoord over standaarden, ontwikkeld door toezichthouders en centrale bankiers. Ten tweede is het Basel III akkoord door het Basels Comité ontwikkeld met het oog op internationaal actieve banken. In de EU wordt de reikwijdte ervan verbreed naar alle in de EU gevestigde banken (dat zijn er meer dan 8300) en beleggingsondernemingen. Om deze reikwijdte te accommoderen, stelt CRD IV enkele afwijkingen van het Basel III akkoord voor. Deze bredere reikwijdte is belangrijk om een gelijk speelveld te bewerkstelligen, omdat instellingen uit één lidstaat op de hele EU interne markt actief kunnen zijn. Dit betekent niet dat CRD IV een afzwakking is van Basel III; op een aantal onderdelen is het CRD IV voorstel zelfs strenger.

Met betrekking tot de definitie van kapitaalsinstrumenten van de hoogste kwaliteit wijkt het CRD IV voorstel af van Basel III. Basel III eist dat alleen *ordinary shares* («gewone aandelen») – mits ze aan 14 strikte criteria voldoen – als kapitaalsinstrumenten van hoogste kwaliteit («Core Tier 1») kunnen kwalificeren. Het CRD IV voorstel eist daarentegen enkel dat kapitaalsinstrumenten aan 14 criteria, die overeenstemmen met Baselse criteria, voldoen, maar houdt geen verplichting in dat deze kapitaalinstrumenten *ordinary shares* moeten zijn. Dit komt omdat het CRD IV het Basel III akkoord in de Europese context plaatst waarin veel banken als een zogenaamde *non-joint stock company* zijn georganiseerd; er kan hierbij worden gedacht aan coöperatieve banken en spaarbanken. Tevens worden op deze manier vennootschapsrechtelijke verschillen onderzocht in definities van het begrip «*ordinary share*» in de 27 lidstaten.¹ De Nederlandse regering begrijpt de redenering van de Europese Commissie, maar ziet het gevaar dat deze aanpak zou kunnen leiden tot de ontwikkeling van complexe gestructureerde instrumenten die geen aandelen zijn maar wel aan de vereiste 14 criteria voldoen. Deze afwijking van Basel III heeft geen gevolgen voor de omvang van de buffers, maar zou de kwaliteit van *Core Tier 1* kunnen doen verslechteren vanwege onduidelijkheid over het verliesabsorberende vermogen van dergelijke instrumenten. De regering hecht aan een wereldwijd consistente implementatie van Basel III. Nederland zet zich daarom ervoor in om zowel de specifieke eis van «*ordinary shares*» als verplichte vorm voor in *Core Tier 1* kwalificerende instrumenten overeind te houden, en voor de maximumharmonisatie van deze norm. Een aantal invloedrijke landen is hier tegen, met name landen waar historisch aandeelhouderschap in banken gedeeltelijk in de vorm van zogenaamde «*silent participations*» plaatsvindt.

¹ De Europese Richtlijnen over boekhoudstandaarden en vennootschapsrecht/ ondernemingsrecht kennen immers geen volledig geharmoniseerde definitie van aandelen.

Harmonisatie

De VVD- en CDA-fracties hebben vragen met betrekking tot de verschuiving van maximumharmonisatie naar minimumharmonisatie en welke consequenties het heeft voor het gelijk speelveld, ruimte voor kredietverlening en MKB financiering. Ook hebben de bovengenoemde fracties vragen over de haalbaarheid van maximum harmonisatie gegeven de standpunten van landen met de grote bancaire sector. PvdA-fractie vraagt of het mogelijk is om de nieuwe Basel III buffers in de verordening te laten opnemen.

Een verordening met maximumharmonisatie is in principe de meest effectieve manier om het Bazel III akkoord in de Europese Unie te implementeren. Het zorgt immers voor een gelijk speelveld en treedt direct in werking zonder de noodzaak van nationale implementatie. Daarom acht de regering het wenselijk om maximumharmonisatie zoveel mogelijk als *uitgangspunt* te hanteren.

De raadsonderhandelingen tot nu toe laten echter zien dat inzet op volledige maximumharmonisatie ertoe kan leiden dat het afgesproken maximumniveau volgens Nederland te laag komt te liggen, door de druk van de lidstaten die hun nationale bancaire sectoren proberen te vrijwaren van de impact van strengere maximum geharmoniseerde regels. Er zijn ook lidstaten die daarom minimumharmonisatie bepleiten, zodat zij zelf strengere regels kunnen opleggen. Dit betreft een aantal lidstaten met een relatief grote bancaire sector. Deze lidstaten maken zich namelijk zorgen dat de rekening voor eventuele toekomstige crisis bij de belastingbetaler terecht zou kunnen komen en willen daarom extra nationale waarborgen. Nederland deelt de zorgen van deze lidstaten.

Om nu zowel recht te doen aan het uitgangspunt van maximumharmonisatie en de mogelijkheid om nationaal strengere regels op te leggen, pleit Nederland voor maximumharmonisatie met een klein aantal specifieke uitzonderingen. Deze specifieke uitzonderingen betreffen bijvoorbeeld extra kapitaalbuffers, de behandeling van systeemrelevante instellingen, de waardering van blootstellingen op de huizenmarkt en macro-prudentieel beleid. Deze uitzonderingen zouden in de richtlijn vastgelegd kunnen worden, waardoor recht gedaan wordt aan de noodzaak voor parlementaire controle over deze onderwerpen.

Een dergelijke oplossing biedt alleen ruimte voor een strengere, maar niet zwakkere toepassing van de regels en adresseert de terechtte zorgt over een potentiële afzwakking van regels in het geval van minimumharmonisatie. Gezien de opstelling van andere lidstaten zou dit een potentieel compromis kunnen vormen. Een dergelijke keuze voor een zogenaamd «optimum harmonisatie regime» is waarschijnlijk ook de reden dat de Europese Commissie de nieuwe Baselse kapitaalbuffers (de *capital conservation buffer* en de contracyclische kapitaalbuffer) van de verordening naar de richtlijn heeft verplaatst. Het lijkt onwaarschijnlijk dat in de komende onderhandelingen deze buffers nog terug in de verordening worden geplaatst.

Bij de implementatie van CRD IV wordt recht gedaan aan de impact van de nieuwe regelgeving op de reële economie, met name de consequenties voor de kredietverlening aan het MKB. De transitieperiode voor instellingen om aan de nieuwe kapitaalseisen te voldoen moet er namelijk voor zorgen dat er geen grote negatieve gevolgen voor de kredietverlening ontstaan. De impact analyses van de Europese Commissie en van het Basels Comité ondersteunen de keuze voor een geleidelijke transitieperiode, omdat zij concluderen dat de geleidelijke versterking van de kapitaalseisen beperkte consequenties voor de kredietverlening op lange termijn zal inhouden. De beperkte uitzonderingen voor minimumharmonisatie, met name de nieuwe contracyclische kapitaalbuffer, zijn overigens

bedoeld om de cyclische effecten te dempen en daarmee bubbelvorming te voorkomen. Zij zorgen er voor dat er geen bovenmatige kredietgroei ontstaat en de financiële stabiliteit gewaarborgd wordt, waardoor de algemene economische stabiliteit en groei worden bevorderd. De impact studie van de Europese Commissie concludeert ook dat het MKB geen grotere impact zal voelen dan andere relevante betrokkenen. De specifieke behandeling van leningen aan het MKB verandert onder het nieuwe CRD IV regime niet ten opzichte van het bestaand regime. MKB leningen onder € 1 miljoen euro worden soepeler behandeld dan andere uitzettingen. Leningen hoger dan dat bedrag worden feitelijk als normale uitzettingen behandeld.

Proportionaliteit

De leden van de fractie van ChristenUnie vragen of de regering van mening is dat met dit voorstel een stap wordt gezet richting meer robuuste en weerbare kredietinstellingen en investeringsmaatschappijen, en hoe Nederland zal omgaan met de ruimte tussen het proportionaliteitsoordeel over de voorgestelde maatregelen en het Basel III akkoord.

De regering ziet implementatie van Basel III in Europa en Nederland als een belangrijke stap om de robuustheid en weerbaarheid van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen te bevorderen. De voorgestelde vorm en inhoud van het Europese CRD IV voorstel staan in verhouding met dit nagestreefde doel van het implementeren van de Basel III afspraken. Het uitgangspunt voor een positief proportionaliteitsoordeel is dat Europese maatregelen een duidelijk toegevoegde waarde moet hebben ten opzichte van maatregelen op een ander niveau. In dit geval is aan dit uitgangspunt voldaan omdat er geen andere manier is om Basel III in de gehele interne markt te implementeren en het gelijke speelveld te waarborgen. De gekozen vorm van een verordening en een richtlijn biedt daarbij de mogelijkheid voor harmonisatie van technische aspecten, terwijl tegelijkertijd aspecten die van nationaal belang zijn in acht genomen kunnen worden.