

HOOFDSTUK 7 ICESAVE

7.1 Inleiding

De IJslandse bank Landsbanki Islands HF start in mei 2008 in Nederland via haar bijkantoor Landsbanki Amsterdam, onder de naam Icesave, met het aanbieden van internetsparen tegen een, in verhouding tot de Nederlandse spaarmarkt, hoge rente van 5%. Deze hoge rente leidt in een tijdsbestek van enkele maanden tot een inleg van 1,7 miljard euro aan spaargeld van ongeveer 130 000 Nederlandse rekeninghouders.

In oktober 2008 komt Landsbanki in acute problemen. Er ontstaat grote onrust onder de Nederlandse spaarrekeninghouders als zij in de loop van 6 oktober 2008 de internetsite van Icesave, en daarmee hun rekening, niet meer kunnen benaderen. Op 7 oktober 2008 verschijnt het nieuwsbericht dat Landsbanki in IJsland onder overheidscuratele staat.

Op grond van Europese regelgeving was het IJslandse depositogarantiestelsel verantwoordelijk voor de garantie van ten minste de eerste 20 887 euro van de Nederlandse spaartegoeden. Omdat Nederland een hogere dekking kende, nam Landsbanki voor die hogere dekking aanvullend deel aan het Nederlandse garantiestelsel.¹ Uit een persbericht van de IJslandse autoriteiten van 6 oktober 2008 kan worden afgeleid dat de garantie van de tegoeden van buitenlandse rekeninghouders door de IJslandse overheid niet zal worden nagekomen.

Om onrust te voorkomen maakt de Nederlandse minister van Financiën op donderdag 9 oktober 2008 bekend dat Nederlandse spaarders bij Icesave linksom of rechtsom hun tegoeden tot 100 000 euro zullen terugkrijgen.² Op zaterdag 11 oktober 2008 sluiten Nederland, de Tryggingarsjóður Innstæðueigenda og Fjárfesta (het IJslandse depositogarantiefonds, ook wel IDIGF genoemd) en de IJslandse Staat een overeenkomst waarin een regeling wordt getroffen voor de Nederlandse spaartegoeden die onder het IJslandse depositogarantiestelsel vallen. Nederland zal de uitkering van die tegoeden voorfinancieren. Er zal een lening worden verstrekt aan het IJslandse garantiestelsel die wordt gegarandeerd door de IJslandse Staat. De lening wordt door de Nederlandsche Bank (DNB), de uitvoerder van het Nederlandse garantiestelsel, gebruikt om de tegoeden van Nederlandse spaarders uit te keren.³

In dit hoofdstuk zal de commissie nagaan in hoeverre de garantie van de spaartegoeden voor spaarders bij Icesave noodzakelijk was. Voorts zal de commissie een aantal kanttekeningen plaatsen bij het voor- en natraject.

7.2 Reconstructie feitenrelaas

Mei 2008: Intrede Icesave in Nederland

De IJslandse bank Landsbanki Islands HF start in mei 2008 via een bijkantoor in Nederland onder de naam Icesave met het aanbieden van internetsparen tegen een hoge rente. Deze start volgt op de zogenoemde topping-upovereenkomst, die op 23 mei 2008 tussen DNB en Landsbanki is afgesloten. Met die topping-up neemt Landsbanki aanvullend deel aan het Nederlandse depositogarantiestelsel. Icesave is uitermate succesvol, begin augustus is er op 85 000 rekeningen al bijna 1 miljard euro ingelegd.

¹ Nederland kende tot 7 oktober 2008 een dekking van maximaal 40 000 euro met een eigen risico van 10% over de tweede 20 000 euro. Op 7 oktober 2008 is de Nederlandse dekking verhoogd naar 100 000 euro, het eigen risico komt te vervallen.

² Kamerstuk 31 371, nr. 18.

³ Kamerstuk 31 371, nr. 21.

Box 7.1 Bijkantoren

Buitenlandse banken kunnen in Nederland op drie manieren actief zijn:

- i) via een dochtermaatschappij;
- ii) via een bijkantoor;
- iii) via het aanbieden van diensten.

Ad i) Een dochtermaatschappij is een Nederlandse bank die deel uitmaakt van een buitenlandse groep. De dochter heeft een eigen Nederlandse bankvergunning, neemt deel aan het Nederlandse depositogarantiestelsel en staat onder volledig toezicht van DNB.

Ad ii) Een bijkantoor is een filiaal in Nederland van een bank uit een andere EER-lidstaat. Het bijkantoor heeft een buitenlandse bankvergunning, valt in eerste instantie onder het buitenlandse depositogarantiestelsel en staat onder beperkt toezicht van DNB. Beperkt toezicht houdt in dat DNB toezicht houdt op de liquiditeit van het bijkantoor. Het bredere solvabiliteitstoezicht en het toezicht op de governance geschiedt door de toezichthouder in de «home state» ofwel de lidstaat van herkomst. Een voorbeeld is Landsbanki Amsterdam (Icesave) dat als bijkantoor van de IJslandse bank Landsbanki Islands HF in Nederland actief was.

Ad iii) Wanneer een Europese bank in Nederland actief is zonder vaste inrichting (zonder kantoor) is sprake van dienstverrichting. In dit geval wordt door DNB vrijwel geen toezicht gehouden.

Zomer 2008: zorgen DNB over Landsbanki en het IJslandse garantiestelsel
Vanaf de zomer van 2008 raakt DNB ongerust over de financiële positie van de IJslandse banken. DNB heeft daarbij ook twijfel over de betalingscapaciteit van het IJslandse garantiestelsel, mocht het mis gaan bij de IJslandse banken.

In IJsland is het depositogarantiestelsel geregeld in de wet (*Act No. 98/1999 on Deposit Guarantees and Investor Compensation Scheme*). Op grond van deze wet is het depositogarantiestelsel ondergebracht in een privaatrechtelijk fonds. De minimumomvang van het fonds bedraagt 1% van het gemiddelde bedrag van de deposito's bij commerciële banken en spaarbanken in het voorgaande jaar. Als dit bedrag niet in het fonds zit, dragen alle commerciële banken en spaarbanken bij aan de vulling van het fonds. Het garantiestelsel garandeert in beginsel banktegoeden voor het hele uitstaande bedrag, mits het voldoende is gevuld. Indien het fonds onvoldoende zou zijn gevuld, zou iedere claim tot een bedrag van 20 887 euro volledig worden gedekt. Hogere claims zouden naar rato worden vergoed tot het fonds leeg zou zijn. Indien het totaal van het fonds onvoldoende zou blijken om aan claims te voldoen, zou door de beheerders van het fonds een lening kunnen worden aangegaan.

DNB stelt in augustus een aantal vragen aan het fonds over haar financiële positie. DNB vraagt zich af of het fonds wel over voldoende middelen beschikt en hoe het aankijkt tegen de mogelijkheid om, in het geval van onvoldoende beschikbare middelen, een lening af te sluiten. Hoe wordt zeker gesteld dat daadwerkelijk een lening zal kunnen worden afgesloten?

Box 7.2 Vragen DNB aan het IJslandse depositogarantiestelsel

DNB vraagt in een email gedateerd 18 augustus 2008:

«(...) One of the questions we have is what your appraisal is of the financing arrangements of the Fund and the currently available assets on the one hand and the make-up and structure of the Icelandic banking sector on the other? (...) In what case of insufficiency of the Fund might the Board of Directors consider that there [are] no compelling reasons to take out a loan? How does this relate to the obligation under the European directive (Article 10(1)) that schemes should be in a position to pay duly verified claims?»

Het antwoord van het IJslandse depositogarantiestelsel luidt:

«(...) Iceland is legally obliged, in the same way as countries which are members of the European Union (EU) to provide the minimum deposit protection of EU 20,000 as stated in the EU Directive on Deposit Guarantee Schemes. [...] The Fund is pre-funded, as mentioned above and, post-funded if needed, as is the general setup across Europe. If the total assets of the Fund prove insufficient, the Fund may borrow money in order to compensate losses suffered by claimants. If the Fund's assets and guarantees are not sufficient to cover the minimum (...) the board of directors would see that as a «compelling reason» to borrow money. There are no restrictions on the Board of Directors of where to borrow money. So, the Fund would borrow money if needed to fulfil its responsibilities according to the EU Directive 94/19/EC. So the Fund would borrow money if needed to fulfil its responsibilities according the EU directive.»

DNB vraagt vervolgens op 20 augustus:

«(...) Is it indeed safe to assume that the assets in the Deposit Department will prove insufficient to pay the guaranteed € 20 887 if one of the three largest Icelandic banks will fail? Are there any estimates on the size of the loan the Board would have to take out in that case? Regarding the loan that can be taken out by the Board of Directors. Are there any (in)formal arrangements with Central Bank of Iceland? Does the Central Bank step up if the funds of the Icelandic scheme are insufficient?»

Op 28 en 29 augustus wordt verder gecorrespondeerd over de verhouding tussen de dekking van het IJslandse depositogarantiestelsel en de dekking van een garantiestelsel waarmee een topping-up is overeengekomen.¹

Augustus 2008: DNB dringt aan op het stoppen met aantrekken van spaargeld

De directie van DNB besluit dat verdere groei van de spaartegoeden bij Icesave Landsbanki niet zal worden geaccepteerd. DNB is echter tegelijkertijd van mening dat de juridische instrumenten ontbreken om Icesave daartoe te verplichten. De toezichthouder, van mening dat hij Landsbanki niet kan dwingen, dringt er vervolgens bij Landsbanki een aantal keer en steeds dringender op aan om dan maar «vrijwillig» de aanwas stop te zetten. DNB vindt echter bij Landsbanki noch bij de IJslandse toezichthouder gehoor.

¹ Gegevens verstrekt door DNB per brief d.d. 19 januari 2012

Op 25 augustus 2008 informeert de president van DNB de minister van Financiën over de problemen bij Landsbanki. Hij vraagt de minister om politieke rugdekking om er tegenover IJsland «hard in te gaan». Daarnaast verzoekt de president om aanpassing van de relevante wetgeving, zodat in de toekomst nadere voorwaarden kunnen worden gesteld aan buitenlandse banken die aanvullend aan het Nederlandse depositogarantiestelsel willen deelnemen. De minister zegt beide toe.

6 oktober 2008; meltdown in IJsland

In oktober 2008 komt de IJslandse financiële sector in acute problemen. Op maandag 6 oktober 2008 leggen de IJslandse autoriteiten de handel in aandelen in de zes grootste IJslandse financiële instellingen stil.

Het IJslandse parlement aanvaardt noodwetgeving die het voor de IJslandse overheid mogelijk maakt om verregaand in het financiële systeem in te grijpen. Op grond van deze wet kan de overheid bijvoorbeeld met onmiddellijke ingang banken nationaliseren. Verder wordt de faillissementswetgeving zodanig aangepast dat depositohouders in het geval van een faillissement van een IJslandse bank als preferente schuldeisers in de boedel worden aangemerkt.¹

Dezelfde dag wordt door de IJslandse autoriteiten een volledige garantie voor de binnenlandse tegoeden bij IJslandse banken afgekondigd.

«The government of Iceland underlines that deposits in domestic commercial and savings banks and their branches in Iceland will be fully covered. «Deposit» refers to all deposits by general customers and companies which are covered by the Deposit Division of the Depositors» and Investors» Guarantee Fund.»

De verklaring van de IJslandse autoriteiten omtrent de spaartegoeden bij IJslandse banken roept bij DNB en het ministerie van Financiën onduidelijkheid op over de status van de spaartegoeden bij Icesave in Nederland. Deze vallen voor de eerste 20 887 euro onder het IJslandse depositogarantiestelsel. De tekst van de verklaring suggereert dat alleen spaartegoeden bij banken in IJsland worden vergoed.

Naar aanleiding van de ontwikkelingen in IJsland besluit DNB op 6 oktober een stille curator aan te stellen bij het bureau van Landsbanki in Amsterdam. DNB gaat ervan uit dat in Amsterdam onvoldoende financiële middelen aanwezig zijn om de ingelegde tegoeden te kunnen dekken. Tegelijkertijd besluit DNB tot het geven van een aanwijzing: Landsbanki Amsterdam moet stoppen met het aantrekken van spaargelden en moet zorgen voor voldoende kasgeldreserve in Nederland, mede door het overboeken van gelden vanuit IJsland naar een rekening bij DNB. Beide besluiten worden diezelfde middag aan Landsbanki meegedeeld.

Het ministerie van Financiën start naar aanleiding van de gebeurtenissen in IJsland een nieuw caseteam onder de codenaam «Koud». Het team wordt geleid door het hoofd van de Afdeling financiële stabiliteit van het ministerie. Het team moet informatie verzamelen over de stand van zaken in IJsland en vervolgens ook scenario's uitwerken voor de gevolgen van de problemen voor Nederlandse spaarders. Op 6 oktober wordt er op het ministerie uitgegaan van een doorstart van Landsbanki, bijvoorbeeld door middel van een overname door een andere grote IJslandse bank,

¹ Dat betekent dat hun vordering met voorrang, voor andere schuldeisers, zal worden voldaan.

Kaupthing. Landsbanki is voor IJsland systeemrelevant, wat betekent dat IJsland de bank in principe niet failliet kan laten gaan.

7 oktober: Landsbanki wordt overgenomen

De ministers van Financiën van de Europese Unie besluiten dinsdag 7 oktober 2008 gezamenlijk om de dekking die wordt geboden door het depositogarantiestelsel te verhogen naar ten minste 50 000 euro. Minister Bos besluit tot een verhoging naar 100 000 euro. De verhoging geldt vooralsnog niet in de EER-landen, dus de minimale dekking die het IJslandse garantiestelsel moet bieden blijft 20 000 euro.

Op dezelfde dag neemt de IJslandse toezichthouder Fjármálaeftirliti (hierna: FME) met gebruikmaking van haar nieuwe noodbevoegdheden de controle over Landsbanki over.¹ DNB vraagt tegelijkertijd bij de Nederlandse rechter toepassing van de noodregeling op het Nederlandse bureau van Landsbanki. Daarnaast stelt DNB, na overleg met het ministerie van Financiën, de IJslandse toezichthouder FME en Landsbanki per fax en per brief aansprakelijk voor eventuele schade door het onjuist en onvolledig informeren van de toezichthouder.

De website van Icesave in Nederland is niet langer bereikbaar en voor zover het spaarders lukt om nog in te loggen, worden opdrachten niet meer verwerkt. Team Koud informeert het ministerie van Algemene Zaken over de situatie in IJsland. Voor het eerst wordt gesproken over een scenario waarbij de Nederlandse overheid de uitkering uit het IJslandse garantiestelsel voorschiet, bijvoorbeeld door een lening te geven aan het garantiestelsel met daarbij een garantie van de IJslandse Staat.

8 oktober: onzekerheid voor spaarders

Icesave maakt op woensdag 8 oktober met een bericht op de website kenbaar niet langer aan haar verplichtingen als spaarbank te kunnen voldoen. De bank verwijst voor nadere informatie naar DNB.

DNB neemt contact op met de FME, om na te gaan welke maatregelen in IJsland worden genomen en wat de consequenties zijn voor de Nederlandse spaarders. Daarnaast neemt DNB contact op met het IJslandse garantiestelsel met het verzoek om opheldering. In de officiële berichtgeving van IJslandse zijde wordt niet gesproken over de mogelijkheid aanspraak te maken op het IJslandse depositogarantiestelsel.

Landsbanki is in oktober 2008 naast in Nederland ook in een aantal andere Europese landen actief. Zo biedt Landsbanki ook in het Verenigd Koninkrijk Icesave-spaarrekeningen aan. De Britse minister van Financiën Darling verklaart op 8 oktober tegenover de BBC dat de IJslandse autoriteiten hem hebben gemeld hun verplichtingen niet te zullen nakomen. De Engelse overheid garandeert vervolgens de volledige tegoeden van de Britse spaarders bij Icesave. Op dezelfde dag spreekt het Verenigd Koninkrijk op grond van de Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 een Freezing Order uit over het Britse bureau van Landsbanki. Dit zet de verhoudingen tussen IJsland en het Verenigd Koninkrijk onder zeer grote druk.

9 oktober: Landsbanki gesplitst

Op donderdag 9 oktober wordt door de IJslandse autoriteiten een volgende ingreep gedaan bij Landsbanki. De FME splitst Landsbanki in een binnenlandse bank (New Landsbanki) met de bezittingen en binnenlandse activiteiten en Old Landsbanki met de schulden en de buitenlandse

¹ De FME neemt gelijktijdig ook de controle over een tweede grote IJslandse bank, Glitnir, over.

(Europese) activiteiten. New Landsbanki zal in handen van de IJslandse overheid een doorstart maken, Old Landsbanki zal worden geliquideerd.

9 oktober: minister van Financiën garandeert spaartegoeden

Op 9 oktober vindt een overleg plaats tussen de top van DNB en de top van het ministerie van Financiën. In dat overleg staan twee onderwerpen op de agenda: de afronding van het kapitaaloket van 20 miljard euro en de problemen bij Icesave. President Wellink schetst in dat gesprek een somber beeld: de financiële sector begint instabiel te worden en ook Nederlandse banken staan onder druk.

De heer Wellink merkt in het gesprek over Icesave op dat het aannemelijk is dat IJsland de Nederlandse deposito's zal terugbetalen, maar dat dit een tijd op zich zal laten wachten. Als de Nederlandse overheid, in casu de minister van Financiën, de uitkering van het IJslandse deel voorschiet, zal dat het leed bij de Nederlandse depositohouders aanmerkelijk verlichten.

Minister Bos is geen uitgesproken voorstander van het compenseren van de Icesave-spaarders. Hij hecht in dat verband aan het tegengaan van moreel risico door het niet belonen van risicovol gedrag. Tegelijk erkent de minister de onvermijdelijkheid van het voorschieten van de 20 887 euro die voor rekening van het IJslandse stelsel is. Het ministerie vraagt advies aan de landsadvocaat over de mogelijkheden om spaarders tegemoet te komen zonder de eigen juridische positie jegens IJsland te schaden.

Diezelfde avond geven de minister van Financiën en de president van DNB een persconferentie waarin, naast het kapitaaloket van 20 miljard euro, wordt aangekondigd dat linksom of rechtsom de spaarders bij Icesave tot een bedrag van 100 000 euro hun spaargeld terug krijgen.

11 oktober 2008: Nederland sluit een leenovereenkomst met IJsland

Naar aanleiding van de ontwikkelingen bij Landsbanki vertrekt een team van het ministerie van Financiën en DNB op vrijdag 10 oktober naar IJsland. Doel van de missie is om informatie te verzamelen en te proberen de belangen van de Nederlandse spaarders veilig te stellen.

De gesprekken tussen de Nederlandse delegatie en de IJslandse autoriteiten monden in de nacht van vrijdag 10 op zaterdag 11 oktober uit in een voorlopige overeenkomst, het zogenoemde Memorandum of Understanding. In dat MoU was kort gezegd het volgende opgenomen: het IJslandse depositogarantiestelsel accepteert de verplichting om elke depositohouder bij Landsbanki Amsterdam tot een bedrag van 20 887 euro te compenseren. De Nederlandse Staat financiert de uitkering van deze tegoeden door middel van een lening. Deze lening wordt gegarandeerd door de IJslandse overheid.

Maandag 13 oktober 2008: noodregeling voor Icesave

De rechtbank Amsterdam spreekt op maandag 13 oktober in de derde zitting, nadat in twee eerdere zittingen onduidelijkheden waren gerezen over de situatie in IJsland en de juridische positie van het bijkantoor, de noodregeling uit over het bijkantoor van Landsbanki in Amsterdam.¹ De noodregeling geldt in eerste instantie voor de periode van anderhalf jaar.

DNB stelt vervolgens het depositogarantiestelsel formeel in werking voor spaarders bij Icesave. Omdat de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel bij ministeriële regeling met terugwerkende kracht per

¹ Uitspraak van rechtbank Amsterdam van 13 oktober 2008, LJN: BF8586.

7 oktober 2008 zal worden verhoogd naar 100 000 euro, krijgen ook spaarders bij Icesave recht op deze verhoogde dekking.

Box 7.3 Tijdlijn belangrijkste gebeurtenissen casus Icesave

23 mei 2008	Landsbanki sluit een overeenkomst met DNB over aanvullende deelname aan het depositogarantiestelsel. Landsbanki start vervolgens met het aantrekken van spaargelden in Nederland.
12 augustus 2008	Saldo spaartegoeden bij Icesave: 1 miljard euro.
12 augustus 2008	In een besloten directievergadering binnen DNB wordt besproken welke mogelijkheden er zijn om een groei van de Icesave-spaarrekeningen tegen te gaan. De directie besluit aan Landsbanki mee te delen dat een verdere groei niet zal worden geaccepteerd. De directie constateert tevens dat de juridische instrumenten ontbreken om Icesave daartoe te verplichten.
14 augustus 2008	DNB deelt in IJsland haar beslissing van 12 augustus mede aan Landsbanki.
19 augustus 2008	Saldo spaartegoeden bij Icesave: 1,2 miljard euro.
25 augustus 2008	De president van DNB informeert de minister van Financiën over de problemen bij Landsbanki. Hij vraagt om rugdekking om er jégens IJsland hard in te gaan, en om aanpassing van de regelgeving. De minister zegt beiden toe.
27 augustus 2008	President Wellink heeft in Amsterdam een ontmoeting met de leiding van Landsbanki IJsland. Daarin uit hij de zorgen van DNB en herhaalt het verzoek aan Landsbanki om te stoppen met het aantrekken van spaargeld. DNB vindt bij Landsbanki, noch bij de IJslandse toezichthouder FME gehoor.
2 september 2008	De president van DNB bespreekt met de FME zijn zorg over de IJslandse economie en de banken en het besluit van de directie van DNB verdere groei van de deposito's bij Landsbanki niet te accepteren.
8/9 september	De president van DNB spreekt in de marge van een overleg in Basel tegenover de gouverneur van de IJslandse Centrale Bank zijn zorg uit over Landsbanki.
24 september	De directeur toezicht van DNB ontvangt tijdens een overleg in Brussel van de FME een brief van Landsbanki waarin de juridische basis van het besluit een verder groei van de spaartegoeden niet te accepteren in twijfel wordt getrokken. De FME stelt de strekking van de brief te onderschrijven.
29 september 2008	Saldo spaartegoeden bij Icesave: 1,7 miljard euro.

6 oktober 2008	De IJslandse autoriteiten geven een volledige garantie op binnenlandse spaartegoeden.
6 oktober 2008	DNB benoemt een stille curator bij Landsbanki Amsterdam en vraagt bij de rechter om toepassing van de noodregeling.
6 oktober 2008	Het ministerie van Financiën stelt ten aanzien van de problemen bij Icesave een speciaal team samen onder de codenaam «Koud».
7 oktober 2008	De IJslandse toezichthouder FME neemt de controle over Landsbanki in IJsland over.
7 oktober 2008	De dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel wordt verhoogd van 40 000 euro naar maximaal 100 000 euro.
8 oktober 2008	Icesave maakt op haar website bekend niet langer aan haar verplichtingen als spaarbank te kunnen voldoen.
8 oktober 2008	DNB en het ministerie van Financiën maken bekend in overleg te treden met IJslandse autoriteiten over Icesave. DNB kondigt aan zo nodig Nederlandse rekeninghouders te zullen faciliteren met hun beroep op de dekking in IJsland.
9 oktober 2008	De IJslandse toezichthouder splitst Landsbanki in Old Landsbanki en New Landsbanki.
9 oktober 2008	De minister van Financiën en de president van DNB maken na overleg op een persconferentie bekend dat Nederlandse spaarders bij Icesave linksom of rechtsom hun spaartegoeden tot 100 000 euro volledig vergoed zullen krijgen.
10 oktober 2008	De minister-president informeert per brief de Tweede Kamer over de toezeggingen van 9 oktober 2008.
10 oktober	Nederlandse delegatie van DNB en het ministerie van Financiën vertrekt naar IJsland.
11 oktober 2008	Ondertekening van een Memorandum of Understanding tussen Nederland en IJsland over voorfinanciering door Nederland van de uitkeringen van het IJslandse depositogarantiestelsel.
13 oktober 2008	De rechtbank Amsterdam verklaart de noodregeling van toepassing op het bijkantoor van Landsbanki in Amsterdam.
3 november 2008	De IJslandse premier Haarde laat weten dat IJsland geen mogelijkheid ziet om aan het Memorandum of Understanding vast te houden.

7.3 Voorbereiding

Topping-up

In het onderzoek van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Financieel Stelsel (Tcofs) is in het casuonderzoek Icesave uitvoerig ingegaan op de fase voorafgaand aan de ineenstorting van het IJslandse financiële systeem.

Meer in het bijzonder heeft de Tcofs de vraag beantwoord of er binnen de geldende juridische kaders door DNB op een andere wijze had kunnen en moeten worden gehandeld.

In het rapport Verloren Krediet: eindrapport parlementair onderzoek financieel stelsel zijn vraagtekens geplaatst bij de beleidsmatige afwegingen die DNB heeft gemaakt rond het toestaan van de toetreding van Landsbanki in mei 2008 tot het Nederlandse depositogarantiestelsel. Hoewel het tegenhouden van toetreding juridisch onmogelijk was, had DNB in de ogen van de Tcofs toch in ieder geval nadere voorwaarden kunnen en moeten stellen aan Landsbanki voor die toetreding, vooral met het oog op de grote risico's die verbonden waren aan die toetreding van Landsbanki tot het depositogarantiestelsel voor Nederlandse spaarders en de Nederlandse financiële sector. Dit had naar het oordeel van de Tcofs gekund omdat de Wet op het financieel toezicht de mogelijkheid bood om via een algemene maatregel van bestuur nadere eisen te stellen, of door onduidelijkheden over de (uit)werking van het IJslandse depositogarantiestelsel daarvoor aan te grijpen.

De commissie heeft niet opnieuw onderzocht in hoeverre er bij de aanvullende toelating van Landsbanki door DNB op een andere wijze had kunnen en moeten worden gehandeld. De commissie ziet op basis van haar onderzoek wel aanleiding enige nadere vraagtekens te plaatsen bij het besluitvormingsproces binnen DNB over de aanvullende toelating.

Uit de opmerkingen van een toenmalige divisiedirecteur van DNB blijkt dat de beoordeling van de notificatie en het verzoek om aanvullende toetreding van Landsbanki in belangrijke mate «procedureel» benaderd is. Daarbij is door de Tcofs gewezen op het feit dat pas enkele dagen voor het ondertekenen van de topping-upovereenkomst de vraag naar de wenselijkheid van een dergelijke aanvullende toelating uitdrukkelijk aan de orde is gesteld.¹

De commissie constateert vervolgens dat er ook op het niveau van de directie twijfel heeft bestaan over de merites van het besluit een topping-upovereenkomst met Landsbanki af te sluiten. Tegenover de commissie is door voormalig president Wellink opgemerkt dat hij grote aarzelingen had bij het besluit Landsbanki aanvullend tot het Nederlandse depositogarantiestelsel toe te laten.

Vraag: «(...) Als u daarop nu terugkijkt, hebt u dan wel eens spijt van die overeenkomst met Icesave?»

¹ Verloren Krediet: eindrapport parlementair onderzoek financieel stelsel: «Op 16 mei 2008 [heeft] een divisiedirecteur van DNB de vraag naar de wenselijkheid van de aanvullende toetreding van Landsbanki (...) opgeworpen en dat ook de zorgen die bestonden over het IJslandse bankwezen en de IJslandse economie aan de orde zijn geweest. Daarbij werd geconstateerd dat het probleem van topping up en de notificatie tot op dat moment vooral procedureel waren behandeld. Naar aanleiding daarvan heeft de divisiedirecteur verzocht na te denken over het inhoudelijke probleem en de mogelijkheden van DNB om het probleem inhoudelijk op te lossen, of in ieder geval de risico's te mitigeren. Daarbij heeft een divisiedirecteur uitgesproken er overtuigd van te zijn dat er meer kon worden gedaan dan niets.»

De heer Wellink: «Ja, wederom: ik moet hier de waarheid zeggen. Toen ik op de hoogte gesteld werd van de topping-upovereenkomst, nadat die gesloten was, was ik oprecht boos. Dat moet u in de stukken hebben kunnen terugvinden. Ik heb mijzelf afgevraagd hoe dit heeft kunnen gebeuren. Dit heb ik gemeld bij de minister van Financiën. Ik denk dat ik bij hem ook kennis heb gegeven van mijn boosheid. Maar wat ben ik vervolgens gaan doen? Ik vind dat dat niet anders dan fair is ten opzichte van je eigen organisatie: ik heb talloze vragen gesteld over hoe dit heeft kunnen gebeuren. Waren we hiertoe verplicht? Had dit niet uitgesteld kunnen worden? Is het echt zo dwingend als jullie zeggen, dat sluiten van die topping-upovereenkomst? Na al die discussies – ik heb hierover verschillende nota's laten schrijven – ben ik tot de conclusie gekomen – daar kan een commissie uiteraard anders over denken – dat in redelijkheid

deze beslissing met de kennis van toen getroffen had kunnen worden. Dat is de reden, waarom ik het standpunt naderhand heb volgehouden. Ik heb me hier diep in verdiept, ik heb het niet leuk gevonden, ik heb een enkele keer een alarm geslagen toen ik niet eens wist dat het over topping-up ging, maar over IJslandse banken in Nederland. Vervolgens ben ik tot de conclusie gekomen, zoals ik al zei: ja, dit heeft men in redelijkheid kunnen doen.»¹

De commissie stelt vast dat het betreffende besluit niet vooraf op het niveau van de directie van DNB aan de orde is geweest. Met andere woorden, de overige leden van de directie van DNB – de overeenkomst is ondertekend door de heer Schilder, verantwoordelijk voor het toezicht op banken – zijn pas naderhand van het besluit op de hoogte gebracht.

Vraag: «(...) Die overeenkomst was kennelijk in mei gesloten, u hoorde het in juli.»

De heer Wellink: «Dat heb ik dus met zekerheid voor mijzelf kunnen vaststellen begin augustus. De conclusie van mij en van de collega's was overigens ook meteen: dit soort zaken moet dan niet alleen in de lijn worden afgewikkeld, dit moet naar het niveau van de directie worden gebracht. Dit moet je aan de collegiale wijsheid voorleggen. Die conclusie hebben we toen nog genomen: dit soort beslissingen in de toekomst via een directievergadering.»¹

De commissie plaatst grote vraagtekens bij deze handelwijze. Het feit dat ook vóór het ondertekenen van de overeenkomst met Landsbanki binnen DNB twijfel is geuit over de wenselijkheid van het afsluiten van een overeenkomst met Landsbanki, maakt naar het oordeel van de commissie dat een dergelijk besluit op het niveau van de voltallige directie aan de orde had moeten komen.²

Visie van DNB op het IJslandse depositogarantiestelsel

De commissie heeft geconstateerd dat DNB al in een vroeg stadium, begin 2008, goed op de hoogte is geweest van risico's in de IJslandse financiële sector. Tegelijkertijd blijkt dat DNB bij de aanvullende toelating van Landsbanki een formeel-juridische benadering kiest. DNB stelt de verplichtingen van IJsland op grond van de Europese regelgeving voorop. De vraag of IJsland metterdaad in staat was om aan die verplichtingen een gevolg te geven is daaraan ongeschikt.

Vraag: «Mijnheer Schilder, ik wil beginnen met Icesave. In mei 2008 gaat Icesave geld ophalen op de Nederlandse markt. De eerste € 20 000, om precies te zijn € 20 887, valt onder het IJslandse garantiestelsel. Wat was uw beeld van dat stelsel in mei 2008?»

De heer Schilder: «Dat dat voldeed aan de Europese eisen.»

Vraag: «Het voldeed op papier aan de eisen, maar zou het er naar uw idee ook in werkelijkheid aan kunnen voldoen?»

De heer Schilder: «Er zijn voorwaarden in Europa afgesproken hoe een depositogarantiestelsel moet worden opgezet. Op die wijze was ook het IJslandse DGS opgezet. Het had zelfs een beetje geld in kas, anders dan wij in Nederland hadden. Dat was de feitelijke situatie.»³

¹ Openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

² DNB heeft daar naar aanleiding van de casus Icesave toe besloten.

³ Openbaar verhoor van de heer Schilder, 30 november 2011.

Kort daarna, in de zomer van 2008, rijst bij DNB wel concrete twijfel over de vraag hoe de financiering van het stelsel vorm gegeven wordt in het geval van een deconfiture van Landsbanki. Een verslag, opgesteld door DNB, van een gesprek op 27 augustus 2008 tussen de president van DNB en de leden van de raad van bestuur van Landsbanki, is daarvoor exemplarisch.

«(...) DNB stelt dat nog moet blijken of het IDIGF [het IJslandse depositogarantiestelsel] voldoende middelen kan vergaren indien het IDIGF niet in staat is om depositohouders uit te betalen en voorts dat nergens expliciet geregeld is bij wie het IDIGF een lening kan aangaan. Llf [Landsbanki] reageert hierop door te stellen dat de IJslandse overheid zich zeer bewust is van haar verantwoordelijkheden en haar onvoorwaardelijke steun aan het IDIGF heeft uitgesproken. DNB verzoekt toe te lichten of deze onvoorwaardelijke steun een formeel juridische garantie is of dat het slechts woorden zijn. Hierop wordt geantwoord dat het niet «a guarantee as such» is, doch een uitleg («clarification») betreft. Het feit dat de IJslandse overheid geen garantie wenst te verstrekken, betekent volgens DNB dat geen beroep kan worden gedaan op de IJslandse overheid indien het IDIGF onverhoopt niet in staat mocht blijken te zijn om depositohouders te compenseren, een uitleg dient slechts politieke doeleinden die in de praktijk weinig betekenisvol zijn. Afgezien van het ontbreken van een garantie is de vraag wie, indien de IJslandse overheid zorg draagt voor compensatie, de IJslandse overheid gaat terugbetalen? Wordt dit nu afgewenteld op de IJslandse bevolking van 313,000 inwoners die nu al wordt geconfronteerd met hoge inflatie en hoge woonlasten [...] DNB toont haar ernstige zorgen over het IDIGF; de gevolgen zijn niet te overzien indien het IDIGF betalingsonmachtig is. Ook al springt de IJslandse overheid bij dan wordt nog geen goede afloop voorzien. (...)»¹

Uit stukken bestudeerd door de commissie blijkt dat DNB op ambtelijk niveau in deze periode veelvuldig om nadere informatie vraagt ten aanzien van de werking van het depositogarantiestelsel en de positie van de IJslandse Staat als achtervang in het geval het garantiestelsel niet op eigen kracht in staat blijkt aan de verplichtingen te voldoen. Hiermee wordt uiting gegeven aan serieuze zorg over de situatie in IJsland.

De commissie heeft tegelijkertijd geconstateerd dat deze zorg niet leidt tot nadere acties van de zijde van DNB, anders dan de actie waartoe DNB reeds had besloten, namelijk Landsbanki verzoeken de groei van de spaargelden bij Icesave af te remmen.

De heer Schilder: «Het ging er primair om dat er orde op zaken werd gesteld zodat men op een verantwoorde manier met het aantrekken van de spaargelden zou omgaan. Dat is het reguliere toezicht. Het contact met de IJslandse toezichthouder past daar volkomen in, zeker hier, omdat wij in Nederland uitsluitend met een filiaal te maken hadden. Dus we waren ook sterk afhankelijk van wat de IJslanders zelf als toezichthouder konden doen. Je zit op dat moment niet in het scenario: morgen dreigt de bank om te vallen en hoe zit het dan met garantie? Dat is een ander scenario.»

Vraag: «Dat begrijp ik, maar u ging toch met zorgen naar die IJslandse toezichthouder toe, over het aantrekken van geld maar toch ook met zorgen over Landsbanki. Dan vraag je je met die

¹ Gegevens verstrekt door DNB per brief d.d. 19 januari 2012.

enorme deskundigheid toch af ook of dat garantiestelsel dat wel aankan?»

De heer Schilder: «Die vraag komt aan de orde op het moment dat het duidelijk is dat het depositogarantiestelsel waarschijnlijk in werking moet gaan treden, maar dat dateer ik toch echt pas begin oktober.»¹

De commissie heeft daarbij geconstateerd dat nadere acties ten aanzien van het depositogarantiestelsel wel zijn onderzocht. In voorbereiding op het bovengenoemde gesprek met de raad van bestuur van Landsbanki is in een interne nota aan de directie van DNB een aantal mogelijke nadere stappen ten aanzien van het IJslandse garantiestelsel voorgelegd. De nota suggereert in dat verband een garantieovereenkomst te sluiten met de IJslandse toezichthouder FME en de IJslandse centrale bank voor het geval het IJslandse garantiestelsel niet in staat blijkt aan de verplichtingen te voldoen.¹ Uit de door de commissie onderzochte documenten blijkt niet dat aan deze mogelijkheid een vervolg is gegeven.

Box 7.4 Twijfel over het IJslandse depositogarantiestelsel ook in IJsland zelf

Uit het rapport van de zogenoemde Special Investigation Commission, die in opdracht van het IJslandse parlement de IJslandse bankencrisis onderzocht, blijkt dat de IJslandse autoriteiten zelf al vanaf eind 2007 besprekingen voeren over de financiële positie van het IJslandse depositogarantiestelsel. Dit rapport constateert dat:

«there were concerns that the Fund did not possess enough assets to meet its obligations, but without specific discussion on how to solve this problem.»

De inzichten in IJsland kunnen worden geïllustreerd aan de hand een nota die in juli 2008 wordt door de IJslandse Centrale Bank in een vergadering van de zogenoemde Consultative Group on Financial Stability and Contingency Planning wordt ingebracht en waarin de financiële positie van het IDIGF uiteen gezet wordt.

«It refers to the fact that the Guarantee Fund is a private foundation but is legally obliged to guarantee deposits up to a minimum amount of EUR 20,887. It further states that the fund has assets of ISK 11 billion, plus letters of guarantee from financial institutions worth over ISK 6 billion and that the minimum protection is, on the other hand, estimated at over ISK 115 billion (at the exchange rate of 8 May 2008) according to a summary by the Ministry of Business Affairs dated 9 May 2008. It adds that it is doubtful that the Guarantee Fund has the capacity to bridge the gap by taking out a loan; that the creditworthiness is presumably very limited (...)»

De zorgen bij de IJslandse autoriteiten leiden echter niet tot concrete stappen om de kwetsbare positie van het IJslandse DGS te adresseren.

¹ Moor-van Vugt, A.J.C. de, C.E. du Perron, P.J. Krop. *De bevoegdheden van De Nederlandsche Bank inzake Icesave*, p. 50–51.

Voorzienbaarheid

DNB verklaart de relatief beperkte aandacht voor een eventuele afwikkeling van een faillissement van Landsbanki uit het feit dat acute problemen bij Landsbanki tot oktober 2008 niet te voorzien waren. De heer Wellink heeft gewezen op de beoordeling van de IJslandse overheid en de IJslandse banken door krediet beoordelaar Moody's. Moody's waardeerde de kredietwaardigheid van IJsland in september 2008 met Aa1 en van Landsbanki met A2. Dit zijn relatief hoge waarderingen. De commissie constateert echter tegelijkertijd dat de kredietbeoordelaar op dezelfde datum de *financial strength* van de bank met C- beoordeelt, een relatief lage waardering.

De heer Wellink: «(...) Ik denk dat de vraag is of wij konden voorzien dat het in IJsland met Landsbanki mis zou kunnen gaan. Daarover was op het laatste moment, tot medio september, het IMF van oordeel dat IJsland en ook het IJslandse bankwezen goede perspectieven had. Moody's kwam met hetzelfde oordeel. Wij zijn in zekere zin niet aan de vraag toegekomen of het IJslandse depositogarantiestelsel adequaat gekapitaliseerd was (...)»¹

De heer Wellink verwijst naar positieve vooruitzichten van het IMF ten aanzien van IJsland en het IJslandse bankwezen. De commissie constateert echter dat het IMF op 20 augustus 2008 in een «Artikel IV consultatie»-rapport over IJsland ook zeer kritische kanttekeningen plaatst bij de financiële perspectieven voor IJsland.² In het onderzoek «De bevoegdheden van de Nederlandsche Bank inzake Icesave» wordt daarbij opgemerkt dat DNB medewerkers zelf de analyse en toonzetting van het rapport kenschetsen als «alarmistisch».³ De commissie constateert dat er wel degelijk signalen waren die wezen op de kwetsbare positie van Landsbanki en dat die signalen bij DNB genoegzaam bekend waren.

Vorbereiding door het ministerie van Financiën

De president van DNB stelt op 25 augustus 2008 de minister van Financiën op de hoogte over de zorgen die bij de toezichthouder leven rondom Icesave en het IJslandse depositogarantiestelsel. De president vraagt de minister van Financiën om politieke rugdekking om er bij de IJslandse autoriteiten hard in te gaan. Daarnaast vraagt de president de minister om de regelgeving over het depositogarantiestelsel met spoed aan te passen. DNB had hier al eerder (in maart 2008) om verzocht. Met de aangepaste regelgeving zouden in de toekomst nadere voorwaarden kunnen worden gesteld aan een aanvullende deelname van een buitenlandse bank aan het Nederlandse depositogarantiestelsel. De minister zegt in dat gesprek beide toe.

Al voor de topping-upovereenkomst leefden er zorgen bij DNB ten aanzien van het IJslandse financiële stelsel. Daarom meent de commissie dat er aanleiding was om het ministerie eerder dan eind augustus van de situatie op de hoogte te brengen. De commissie constateert vervolgens dat het ministerie op het moment dat het van die zorgen op de hoogte wordt gebracht geen nadere activiteiten onderneemt, behalve het in gang zetten van de aanpassing van de regelgeving.

Vraag: «Bij het ministerie heeft men toen dus een algemene maatregel van bestuur opgesteld?»

De heer Barnard: «Ja, maar die zou voor toekomstige gevallen zijn.»

¹ Openbaar verhoor van de heer Wellink, 8 december 2011.

² Het IMF merkt op: «*The long expansion is coming to an end, exposing the economy's overstretched private sector balance sheets, large macroeconomic imbalances, and high dependence on foreign financing. With external liquidity constraints binding, economic activity is expected to slow significantly from unsustainably high levels, inflation to remain well above target, and the current account to narrow. Uncertainty surrounding the outlook is unusually large, dominated by significant downside risks—both external and domestic. In the event of a prolonged external liquidity crunch, the economy could face severe financial strain, especially if domestic risks materialize simultaneously.*»

³ De bevoegdheden van De Nederlandsche Bank inzake Icesave, p. 49.

Vraag: «Inderdaad, daarmee had u dus nog niet het probleem met betrekking tot de IJslandse banken aangepakt waarvan op dat moment sprake was. U hebt gezegd dat die zorgelijk waren. Wat hebt u op dat moment aan de oplossing van die problemen gedaan?»

De heer Barnard: «Die hebben wij in eerste instantie overgelaten aan de Nederlandsche Bank. (...)»¹

Er is tot de acute problemen bij Landsbanki/Icesave ontstaan in oktober 2008 sprake van een verhouding tussen DNB en Landsbanki in het kader van het reguliere toezicht. De minister heeft in een dergelijke situatie geen bijzondere verantwoordelijkheid. De minister is slechts (mede)verantwoordelijk voor de stabiliteit van het financieel systeem en houdt toezicht-opafstand op DNB.

De vraag rijst of er voor het ministerie toch geen aanleiding was om zich intensiever met de situatie in IJsland te gaan bemoeien of zich op zijn minst zelfstandig inzicht te verschaffen in de problematiek. De commissie heeft geconstateerd dat het ministerie slechts zeer beperkt zicht had op de positie van de IJslandse banken en het IJslandse depositogarantiestelsel.

Vraag: «(...) Was bij het ministerie op dat moment in de volle breedte bekend hoe IJsland ervoor stond, hoe het gesteld was met het depositogarantiestelsel en hoe de situatie van de banken aldaar was?»

De heer Barnard: «De laatste details over hoe IJsland ervoor stond waren niet als zodanig bij ons bekend. Je hebt openbare IMF-gegevens. Je kunt kijken naar bijvoorbeeld credit default swaps (cds) op het risico IJsland. Met name in die cds zag je een gestage verslechtering, maar die was niet zo spectaculair.»

(...)

Vraag: «Ik kom terug op de vraag wat er bekend was over de daadwerkelijke situatie in IJsland. U hebt al gezegd dat u op enig moment naar de credit default swaps hebt gekeken, maar wat wist het ministerie van de situatie van de banken, dus van hoe zij ervoor stonden?»

De heer Barnard: «Over hoe de banken ervoor stonden, wisten wij bijna niets. Dat is overigens logisch, want daarover heb je geen gegevens. Dan kom je namelijk bij de vraag wat de toezichthouders doen en dan heb je het over de taakverdeling tussen home supervisor en host supervisor. De Nederlandsche Bank was duidelijk bevoegd op het terrein van het liquiditeitstoezicht en wij wisten wel dat er bij Icesave op dat vlak geen enkel probleem was.»

Vraag: «Mochten er problemen ontstaan, welke zouden dat dan naar verwachting zijn? Denk aan het depositogarantiestelsel, de IJslandse banken en de IJslandse staat. Hoe zouden die problemen in IJsland moeten worden opgelost? Was daar enig zicht op en wat is uw mening daarover?»

De heer Barnard: «In mijn beste herinnering hebben wij daarover niet van tevoren nagedacht. We hebben ons niet een scenario

¹ Openbaar verhoor van de heer Barnard, 10 november 2011.

voorgesteld van een systeemcrisis op IJsland en hoe een en ander zou verlopen.»¹

De minister had, zoals hierboven opgemerkt, geen bijzondere verantwoordelijkheid voor het toezicht op Landsbanki tot oktober 2008. Pas wanneer problemen bij een instelling gevolgen kunnen hebben voor de stabiliteit van het financieel systeem of wanneer belastingmiddelen moeten worden ingezet bij een onderneming (solvabiliteitsteun) wordt formeel geraakt aan de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën.

De commissie meent tegelijkertijd dat van het ministerie van Financiën mag worden verwacht dat het zich informeert en een gefundeerd oordeel vormt over problemen die de toezichthouder kenbaar maakt. Daarbij behoort het, net als voor de toezichthouder, tot de taak van de minister van Financiën om zich op enigerlei wijze voor te bereiden op een «zwart scenario», al is het maar door een dergelijk scenario in kaart te brengen en daarbij mogelijke problemen te identificeren.

Conclusie voortraject

De commissie plaatst, in navolging van de Tcofs, grote vraagtekens bij het besluitvormingproces binnen DNB in het kader van de aanvullende toetreding van Landsbanki tot het Nederlandse depositogarantiestelsel. De commissie constateert dat het besluit om de topping-up te verlenen niet tijdig op het hoogste niveau binnen DNB aan de orde is gesteld. Daardoor zijn twijfels over de wenselijkheid van het verlenen van de topping-up te laat gekomen om het besluit te beïnvloeden. De commissie acht dit onbegrijpelijk.

De commissie stelt vast dat DNB de beperkingen die inherent waren aan het IJslandse garantiestelsel heeft onderkend, zij het pas na de aanvaarding van de aanvullende toetreding van Landsbanki tot het Nederlandse depositogarantiestelsel.

De commissie meent dat uit deze beperkingen volgt dat het tijdig en volledig nakomen van de verplichtingen door het IJslandse depositogarantiestelsel, al dan niet met hulp van de IJslandse Staat, niet waarschijnlijk was. Landsbanki was voor IJsland systeemrelevant. Dit betekent dat een probleem bij Landsbanki vrijwel zeker tot een systeemcrisis in IJsland zou leiden. Het garantiestelsel was slechts zeer beperkt vooraf gevuld en een uitkering achteraf in rekening brengen bij de overige banken was naar het oordeel van de commissie geen reële mogelijkheid, niet in die omvang en niet als gevolg van een probleem bij een systeembank. Gelet op de omvang van de IJslandse economie en de verhouding tot de gegarandeerde deposito's, kon naar het oordeel van de commissie ook niet worden gerekend op de IJslandse Staat als onmiddellijke achtervang voor het IJslandse garantiestelsel.

De commissie is van oordeel dat de risico's bij Landsbanki en de beperkingen van het IJslandse depositogarantiestelsel voor DNB aanleiding hadden moeten vormen om ook ten aanzien van de IJslandse depositogarantie nadere actie te overwegen. Het had naar het oordeel van de commissie in ieder geval in de rede gelegen de mogelijke consequenties van een faillissement van Landsbanki in beeld te brengen. Hiermee is niet gezegd dat DNB de concrete val van Landsbanki had moeten voorzien. Het behoort tot de taak van de toezichthouder om rekening te houden met een «zwart scenario», zeker wanneer een

¹ Openbaar verhoor van de heer Barnard, 10 november 2011.

dergelijk scenario niet denkbeeldig is. De commissie meent daarbij dat dit laatste eveneens geldt voor de minister van Financiën.

7.4 Motivering en noodzaak ingrijpen Staat

Grote onzekerheid door uitbreken van de crisis

De acute problemen bij Landsbanki doen zich voor in een context van een grote mate van onrust en onzekerheid. De overheid zag zich kort daarvoor genoodzaakt de Nederlandse delen van ABN AMRO en Fortis Bank Nederland over te nemen en ook ING had zich onverwacht met problemen bij de overheid gemeld.

De heer Bos: «(...) U moet niet vergeten dat wij op de dag dat we dit deden sinds een dag of twee wisten dat ING problemen had. We hadden net twee zeer tumultueuze ABN AMRO-weekends achter de rug. Dus er was nogal wat aan de hand in het Nederlandse financiële systeem. Daarvan geef je je dan ook rekenschap.»¹

Bij het ministerie van Financiën bestaat een beeld van steeds grotere onzekerheid bij spaarders over de veiligheid van hun spaargeld. Een beeld dat door de Nederlandsche Bank wordt gevoed.

De heer Bos: «(...) Maar waar u helemaal gelijk in hebt, is over de gang van zaken op 6, 7, 8, 9 oktober en het tempo waarin gebeurtenissen veranderen. Ik noem het tempo waarin ik berichten kreeg van de heer Wellink over de enorme verslechtering op de financiële markten, bijvoorbeeld over de volatiliteit in de mate waarin spaarsaldi zich internationaal verplaatsten. Ik herinner mij van die avond dat de heer Wellink bijna elk uur een bericht kreeg van zijn mensen over hoe los het spaargeld kwam te zitten in de markt. Mensen waren ontzaglijk onzeker over de vraag waar zij het nog konden houden. Dat wijst op paniek. Het laatste wat je wilt in een financieel systeem waar paniek dreigt is dat je daar ook ruimte voor geeft. Dus wat die avond voorop stond – ik geloof dat ik dat maandag ook zei – was dat wij die eerste tekenen van paniek voor wilden zijn. Dat was voor ons het allerbelangrijkste doel.»¹

Binnen deze context besluit de minister een signaal af te geven dat alles in het werk wordt gesteld om het broze vertrouwen van spaarders in financiële instellingen te beschermen.

Daarbij is het ministerie ook bezorgd over het feit dat het faillissement van Icesave en het falen van de depositogarantie de perceptie van spaarders op internetbankieren of bankieren bij buitenlandse banken negatief zou kunnen beïnvloeden. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor Nederlandse banken en voor ING in het bijzonder.²

De heer Barnard: «Er was één factor die ik nog niet genoemd had, maar die hadden we wel in het hoofd, namelijk een perceptie waarbij sparen op een gewone spaarrekening bij de spaarbank om de hoek door iedereen in Nederland als veilig werd beschouwd. Wij waren toen nog bezorgd over een perceptie dat in het bijzonder internet-sparen of sparen bij een buitenlandse bank bijzonder gevaarlijk zou zijn. Dat was het geval omdat op dat moment op de Europese interne markt ING één van de grootste, zo niet dé grootste, internetspaarbanken was. En ook een run op de internetrekeningen van ING in andere lidstaten zou voor ons heel gevaarlijk zijn. Voor ons was

¹ Openbaar verhoor van de heer Bos, 7 december 2011.

² In hoofdstuk 6 is reeds gememoreerd dat ING in deze periode geconfronteerd wordt met uitstroom van spaartegoeden vanwege de verschillen in dekking van de depositogaranties in Europese lidstaten.

dus heel belangrijk dat het beeld ontstond dat er weliswaar enorm veel trammelant was maar dat depositogarantiestelsels er zijn om spaarders te beschermen en dat zij daar dus van op aan kunnen.»¹

De commissie meent dat een uitgangspunt bij interventies door de overheid zou moeten zijn dat alleen dan belastingmiddelen worden ingezet wanneer afzien van het ingrijpen de stabiliteit van het systeem in gevaar kan brengen. Met andere woorden; een interventie is aan de orde als de activiteiten die in gevaar komen systeemrelevant zijn.

Systeemrelevantie wordt traditioneel afgemeten aan de omvang van de activiteiten, de verwevenheid van de instelling in het financiële systeem en het belang van de activiteiten voor de (lokale) economie. De operaties van Landsbanki kunnen daarom niet worden gekwalificeerd als systeemrelevant in traditionele zin.

Tegelijkertijd kan het antwoord op de vraag of activiteiten systeemrelevant zijn ook afhankelijk zijn van de context waarin financiële markten zich bevinden.

De heer Gerritse: «Er was een tamelijk statische opvatting over wat een systeembank was. Dat waren de grote en de verstrengelde banken. In de crisis zelf werd dat begrip tamelijk vloeibaar. Toen een bijkantoortje van een IJslandse bank omviel, was dat eigenlijk ook al bedreigend.»

Vraag: «Dus voor de crisis was er wel een besef: dit is een systeembank. Maar zodra de crisis zich aandeed, constateerde u: eigenlijk is die definitie niet werkbaar en alles is op dit moment een systeembank.»

De heer Gerritse: «Zo'n bijkantoortje is geen systeembank. Maar als meer dan 100 000 mensen proberen 1,5 mld. van hun spaargeld op te halen, is dat wel erg systeemrelevant.»²

In een crisissituatie kan in die opvatting ook verlies van spaargelden voor een groep spaarders bij een niet-systeemrelevante instelling een dusdanige vertrouwensschok in het systeem geven dat daarmee de stabiliteit van andere banken in gevaar zou kunnen komen. Het is dan niet langer de omvang van de instelling of de verwevenheid binnen het financiële systeem die de systeemeffecten bepaalt, maar de onrust en onzekerheid.

Deze visie op systeemrelevantie wordt echter niet unaniem gedeeld. Door getuigen zijn tegenover de commissie kritische kanttekeningen geplaatst bij het besluit om een garantie af te geven voor de spaartegoeden van spaarders bij Icesave. Het besmettingsrisico voor andere banken door het faillissement van Icesave – met andere woorden: de systeemeffecten van Icesave – wordt als beperkt ingeschat. Problemen bij Icesave zouden er, gelet op de kenmerken van die bank, niet toe leiden dat spaarders onzeker worden over de veiligheid van Nederlandse banken.

Vraag: «De heer Barnard heeft deze commissie de motivering van het ministerie gegeven. Hij zei dat men zich zorgen maakte om de groeiende onrust onder spaarders en dat men geen run op internetbanken, onder andere op ING, wilde. Wat vindt u daarvan?»

¹ Openbaar verhoor van de heer Barnard, 10 november 2011.

² Openbaar verhoor van de heer Gerritse, 30 november 2011.

De heer Van Wijnbergen: «Ik heb sterk het vermoeden dat dat er achteraf bij bedacht is. Het idee dat een bankroet van een bank in IJsland je tot twijfel zou brengen aan de Rabo, is natuurlijk heel onwaarschijnlijk. (...)»

De heer Van Wijnbergen: «(...) Ik denk dat wel voldoende zichtbaar was dat een pure avonturiersbank als Icesave, uit een land waar volstrekt evidente toezichtproblemen waren, iets heel anders is dan een grote bank hier. Nee, het argument dat Icesave een systeembank was en dat hij moest worden gered en met een geweldige belasting-subsidie overeind moest worden gehouden, vind ik geen verdedigbaar argument.»¹

De stellingname dat de vertrouwenseffecten van het afzien van een garantie aan spaarders bij Icesave beperkt zouden kunnen zijn, wordt ondersteund door een vergelijking met de keuze die in Duitsland is gemaakt.

Als gevolg van de acute financiële problemen in IJsland kwam ook het Duitse bijkantoor van de grootste IJslandse bank, Kaupthing, in de problemen. De spaartegoeden (circa 308 miljoen euro) bij Kaupthing Edge in Duitsland werden net als in het geval van Icesave tot 20 887 euro gedekt door het IJslandse depositogarantiestelsel. Kaupthing nam in Duitsland echter niet aanvullend deel aan het Duitse garantiestelsel. De dekking van het IJslandse garantiestelsel was de enige garantie die op tegoeden bij Kaupthing Edge van toepassing was. Anders dan bij Icesave, zouden ook grotere spaarders in Duitsland bij niet-nakoming van de garanties door IJsland geen enkele vergoeding krijgen. De Duitse overheid heeft er tegelijkertijd, anders dan Nederland en het Verenigd Koninkrijk, begin oktober niet voor gekozen om garanties af te geven voor de tegoeden van spaarders bij Kaupthing.

Deze «contra-indicatie» roept de vraag op of de garantie van de Icesave-tegoeden noodzakelijk was om de stabiliteit van het financieel stelsel te waarborgen.

Conclusies

In het licht van het bovenstaande komt de commissie tot het volgende oordeel.

De commissie stelt voorop dat de spaartegoeden bij Icesave tot 20 887 euro waren gedekt door het IJslandse depositogarantiestelsel. Het feit dat in Nederland moest worden overwogen in hoeverre de Nederlandse Staat de helpende hand moest reiken, was een direct gevolg van het in gebreke blijven van IJsland. De commissie acht de handelswijze van IJsland kwalijk.

De commissie is niet op voorhand overtuigd van de objectieve noodzaak om de tegoeden van spaarders bij Icesave te garanderen om zo de stabiliteit van het financieel systeem te kunnen waarborgen. De kenmerken van Landsbanki/Icesave – buitenlandse instelling, kleine operatie – maken dat een besmetting van Nederlandse financiële instellingen door problemen bij, ook onder de omstandigheden in oktober 2008, geen vaststaand gegeven was.

De commissie heeft tegelijkertijd wel begrip voor de wens van de minister een vertrouwenwekkend signaal af te geven. Zij erkent dat hoewel Icesave geen systeemrelevante instelling kan worden genoemd, afzien van

¹ Openbaar verhoor van de heer Van Wijnbergen, 18 november 2011.

tegemoetkoming bijgedragen zou hebben aan een al bestaande sterke mate van maatschappelijke onrust bij spaarders.

Daarbij merkt de commissie op dat het de vraag is in hoeverre een andere afweging politiek haalbaar zou zijn geweest. Het is zeer wel denkbaar dat de Kamer er sterk op zou hebben aangedrongen gedupeerde Icesave-spaarders te compenseren wanneer de minister daartoe zelf niet zou hebben besloten.

7.5 Proportionaliteit

Afwegingen minister

De minister van Financiën maakt op 9 oktober 2008 kenbaar dat spaarders bij Icesave hun tegoeden linksom of rechtsom tot een maximum van 100 000 euro zullen terugkrijgen. De minister heeft daarmee de afweging gemaakt om enerzijds de verhoogde dekking van het depositogarantiestelsel ook op spaarders bij Icesave toe te passen en anderzijds om gedupeerden van het faillissement van Icesave met meer dan 100 000 euro niet volledig tegemoet te komen.

Door de minister is de volgende afweging gemaakt: met een tegemoetkoming tot 100 000 euro wordt de meerderheid van spaarders bij Icesave zekerheid geboden terwijl een prikkel blijft bestaan om in de toekomst na te blijven denken over de kwaliteit van banken en de veiligheid van spaargelden. Er wordt door een, zij het beperkte, groep spaarders immers wel schade geleden.

De heer Bos: «Het argument – iedereen moet dat zelf maar wegen – was dat het toch uiteindelijk goed is om niet helemaal een blanco cheque af te geven, waarbij je elke vorm van spaargedrag en rendement zoeken van een soort gratis achtervang voorziet, omdat het wel weer wordt gedekt en opgevangen door het depositogarantiestelsel. Het argument was dat je ergens een grens moet stellen. Die grens probeer je dan te zoeken op een punt waarbij je de grote meerderheid van de mensen geruststelt, maar tegelijkertijd niet iedereen onder alle omstandigheden een excuus geeft om er onverantwoordelijk gedrag op na te houden omdat het stelsel dat toch wel opvangt.»¹

De commissie constateert dat de minister had kunnen besluiten de verhoogde dekking van het depositogarantiestelsel niet op spaarders bij Icesave van toepassing te verklaren. De betalingsonmacht van Landsbanki, een voorwaarde voor toepassing van het depositogarantiestelsel, vond plaats voordat de verhoging van de dekking was geformaliseerd.²

Tegelijkertijd is het besluit om spaarders bij Icesave tegemoet te komen aangekondigd nadat de voorgenomen verhoging van de dekking bekend was gemaakt. Het niet toepassen van die verhoogde dekking, hoewel juridisch mogelijk, had naar alle waarschijnlijkheid afbreuk gedaan aan het doel van het besluit, namelijk om onzekerheid bij spaarders weg te nemen.

De commissie wijst in dat verband ook op haar bevindingen bij de casus «verruiming van het depositogarantiestelsel». Het blijkt voor spaarders niet altijd duidelijk dat de verhoging van de dekking van het depositogarantiestelsel tot 100 000 euro geldt voor alle Nederlandse banken, dus ook voor kleine, niet systeemrelevante instellingen of instellingen met een

¹ Openbaar verhoor van de heer Bos, 7 december 2011.

² De formele bekendmaking van de verhoging van de dekking van het depositogarantiestelsel staat in de Staatscourant van 15 oktober.

buitenlandse moeder. Het zijn ook deze instellingen die begin oktober, zowel voor als na de verhoging van de dekking, te maken hebben met een uitstroom van deposito's. Een besluit van de minister om de verhoogde dekking niet van toepassing te verklaren op spaarders bij Icesave zou aanleiding hebben kunnen geven voor nog meer onduidelijkheid en onzekerheid bij spaarders.

Tegengaan van moreel risico

De commissie constateert dat de minister er ook toe had kunnen besluiten spaarders bij Icesave volledig voor hun schade te compenseren. Daar is door de minister onder verwijzing naar de eigen verantwoordelijkheid van spaarders en het zogenoemde moreel risico niet voor gekozen.

De garantie van de tegoeden van spaarders bij Icesave creëert moreel risico, de keuze van spaarders voor een risicovolle «investering» in IJsland wordt immers niet bestraft. Dit is het geval bij de toepassing van de verhoogde dekking op spaarders bij Icesave en zou te meer het geval zijn bij het bieden van een volledige compensatie.

Onder moreel risico wordt verstaan dat partijen zich op een andere manier gaan gedragen als zij geen of minder risico lopen door hun gedrag. In dit geval zouden spaarders zich door garanties op spaartegoeden bij hun keuze voor een bank niet langer laten leiden door de soliditeit van de bank, maar enkel door rendement. Zij lopen immers tot een bepaald bedrag geen enkel risico. Dit pleit voor lage garanties op spaartegoeden en de introductie van eigen risico.

Moreel risico gaat ervan uit dat spaarders in staat zijn zich een oordeel te vormen over de soliditeit van banken. Een afweging tussen rendement en risico veronderstelt dat beiden inzichtelijk zijn en dat spaarders in staat zijn deze te wegen. Dit wordt onder meer door gedupeerden bij Icesave betwist.

Vraag: «Daar komen wij nu op. De minister zei destijds: wij leggen de grens bij € 100 000, want spaarders hebben ook een eigen verantwoordelijkheid. Wat vindt u van die opvatting van de minister?»

De heer Van 't Geloof: «Die opmerking suggereert dat een spaarder inzicht kan hebben in de veiligheid van een spaarbank, dat hij dus een inschatting kan maken of de ene spaarbank veiliger is dan de andere. Ik denk dat dit een misvatting is. Waarom denk ik dat? Er zijn nogal veel redenen voor. Op dat moment waren er zo'n tien banken – ik weet niet precies hoeveel het er waren – die meer dan 4,5% rente gaven. Die zijn niet allemaal omgevallen. De bank die wel is omgevallen, ABN AMRO – weliswaar is de bank gered met ons belastinggeld – was een van de banken die bijna geen rente gaf, ook op dat moment. Men gaf een uitermate lage rente, ook ten opzichte van andere banken. Was dat een kwaliteitsteken? Was dat een reden om aan te nemen dat het een goede bank was? Afgelopen weekend heb ik even gekeken welke bank op dit moment in de categorie spaarrekeningen de hoogste rente geeft. Dat is Centraal Beheer. Ik moet de eerste persoon in Nederland nog tegenkomen die Centraal Beheer uit gaat maken voor een onveilige bank; die moet nog opstaan. Het is een absurde redenering. Het is voor een spaarder onmogelijk om aan de hand van de hoogte van de rente of andere criteria zelf een bank te beoordelen. Je moet ervan kunnen uitgaan dat professionals dat voor je doen en dat een bank die niet veilig is,

niet opereert.»¹

Dat het voor spaarders bijzonder lastig is om de soliditeit van financiële instellingen te bepalen, staat buiten twijfel. De commissie acht het om die reden dan ook onwenselijk dat kleine spaarders risico lopen met hun spaargeld. Tegelijkertijd meent de commissie dat boven een bepaalde grens van spaarders verwacht mag worden dat zij enige mate van onderzoek doen alvorens zij de keuze maken aan welke bank zij hun spaargeld toevertrouwen.

Voor spaarders bij Icesave was duidelijk, of had duidelijk behoren te zijn, dat hun spaartegoeden maar tot een beperkt bedrag waren gegarandeerd. Tot 7 oktober 2008 waren spaartegoeden van Nederlandse spaarders gegarandeerd tot een bedrag van 40 000 euro, na die datum was de garantie ten hoogste 100 000 euro. Een schadevergoeding aan spaarders bij Icesave boven 100 000 euro zou de dekking van het depositogarantiestelsel te boven zijn gegaan en was meer dan waarop spaarders (ook na 7 oktober 2008) konden rekenen. De commissie ziet voor een volledige compensatie van spaarders bij Icesave geen aanleiding

7.6 Alternatief: overname van portefeuille

Onmiddellijk na de val van Landsbanki wordt door het ministerie van Financiën gekeken naar de mogelijkheid van een private oplossing. In een dergelijk scenario zou een andere bank de portefeuille spaarders van Icesave overnemen.

In het Verenigd Koninkrijk had kort daarvoor ING na het faillissement van de IJslandse bank Kaupthing de lokale portefeuille overgenomen. ING Direct nam de deposito's over van 160 000 klanten van Kaupthing Edge (2,5 miljard pond) en van ruim 22 000 klanten van Heritable Bank (538 miljoen pond).

De heer Barnard:» (...) Het voorbeeld was een operatie die ING Direct in het Verenigd Koninkrijk gedaan heeft. Daar zijn spaarrekeningen van de Kaupthing Bank op die manier bijna overnight omgekat naar ING Direct-rekeningen met wat afspraken daarbij. De vraag was of hetzelfde niet ook in Nederland mogelijk was. Op zichzelf is het namelijk een heel elegante oplossing.»²

Voordeel van deze oplossing is dat spaarders met een minimale onderbreking weer kunnen beschikken over hun geld en de overheid niet tot uitkering uit het depositogarantiestelsel hoeft over te gaan. Een dergelijke oplossing blijkt in Nederland op dat moment niet mogelijk.

Dit komt in de eerste plaats door de status van Icesave als bijkantoor. Een bijkantoor is in wezen slechts een filiaal van een moederbank zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Een bijkantoor kan dus ook niet (afzonderlijk) failliet gaan of overgenomen worden. Daar komt bij dat voor bijkantoren geen afzonderlijke solvabiliteitsvoorschriften gelden, een bijkantoor beschikt dus ook niet over eigen kapitaal.

Daarnaast voorziet de Nederlandse regelgeving voornamelijk niet in de mogelijkheid van een portefeuillevaerdracht. Zo is het niet mogelijk om de vergoeding die met een dergelijke overdracht gepaard dient te gaan te financieren uit het depositogarantiestelsel.

¹ Openbaar verhoor van de heer Van 't Geloof, 14 november 2011.

² Openbaar verhoor van de heer Barnard, 10 november 2011.

De heer Barnard: «(...) Er waren enkele belangrijke verschillen. Kaupthing was in Engeland een dochteronderneming. Dat wil zeggen dat er Engels toezicht was. Engels toezichtrecht gaf die mogelijkheid om het zo te regelen in een afwikkeling van een faillissement. Dat was in Nederland op dat moment niet het geval en dat is nog steeds niet het geval. Met het wetsvoorstel voor een interventiewet, dat voorligt bij de Tweede Kamer, wordt het wel mogelijk gemaakt. Daaruit blijkt dat we nu denken – dat dachten we eigenlijk toen al – dat dit een elegante en een mooie oplossing zou zijn. Het aardige van zo'n dochter onderneming is dat het aanwezig zijn van voldoende kapitaal ook beoordeeld wordt door zo'n toezichthouder. Daar zal veel meer kapitaal geweest zijn dan in het bijkantoor. In Nederland was er veel onduidelijkheid, maar er was in ieder geval niet heel veel kapitaal. Het computersysteem van Icesave zat in Luxemburg. Daartoe konden we niet ogenblikkelijk toegang krijgen. De status van zo'n bijkantoor was juridisch niet helemaal helder. Het was dus niet duidelijk of je dat kon afsplitsen en of je op die manier die assets kon pakken. De afspraken die in Engeland gemaakt waren om een en ander financieel rond te krijgen, zouden ook beperkingen voor spaarders opleveren. Mij staat bij dat Engelse spaarders niet meteen hun tegoeden van die rekening mochten halen. Ze hadden ze dan wel terug, maar ze moesten ze een poosje laten staan. Ons was sowieso niet duidelijk hoe we die verplichting aan Nederlandse spaarders konden opleggen. Het was dus een hele reeks van problemen.»¹

De mogelijkheid om deposito's over te dragen, waarbij de financiering plaatsvindt vanuit het depositogarantiestelsel, wordt gecreëerd in de Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen (de zogenaamde «interventiewet»). Dit wetsvoorstel is op 14 februari 2012 door de Kamer aanvaard. De commissie acht dit een wenselijke aanvulling op het interventie-instrumentarium van DNB en de minister van Financiën.

7.7 Natraject

Uiteenvallen van de deal met IJsland

Nadat door Nederland en IJsland het Memorandum of Understanding is afgesloten, wordt door het ministerie van Financiën gewerkt aan een nadere uitwerking ervan. Echter, al op 26 oktober blijkt dat IJsland tegenover het Verenigd Koninkrijk het standpunt heeft ingenomen dat het niet verplicht is om het depositogarantiefonds aan te vullen als er onvoldoende middelen in het fonds aanwezig zijn om garandeerde tegoeden uit te keren.

In gesprekken tussen Nederland en IJsland blijkt inderdaad dat IJsland is gaan schuiven. In een telefonisch contact op 3 november 2008 tussen minister-president Balkenende en de IJslandse minister-president Geir Haarde kondigt Haarde aan dat IJsland opnieuw wil onderhandelen. IJsland ziet geen noodzaak om onverkort aan het Memorandum of Understanding van 11 oktober 2008 vast te houden.

Niettemin komen IJsland en Nederland tot drie maal toe tot overeenstemming over de terugbetaling van de Icesave-tegoeden door IJsland. In juni 2009 wordt voor de eerste maal een nadere overeenkomst gesloten tussen Nederland, het Verenigd Koninkrijk en IJsland.² Het IJslandse parlement maakt echter in augustus 2009 bezwaar tegen de inhoud van die overeenkomst en past deze op een aantal onderdelen aan. Na nadere

¹ Openbaar verhoor van de heer Barnard, 10 november 2011.

² Kamerstuk 31 371, nr. 204.

onderhandelingen worden de partijen het in oktober 2009 eens over nieuwe voorwaarden.¹

De voor uitvoering van de overeenkomst noodzakelijke IJslandse wetgeving wordt in december 2009 door het IJslandse parlement aanvaard. De IJslandse president Grimmson weigert echter in januari 2010 de wet te ondertekenen. Op grond van de IJslandse wetgeving moet er vervolgens een referendum worden gehouden over de wet, en daarmee over de overeenkomsten tussen IJsland en Nederland en IJsland en het Verenigd Koninkrijk. Op 6 maart 2010 wordt het eerste referendum over de terugbetaling van de Icesave-tegoeden gehouden. Ruim 90% van van de mensen die hebben gestemd wijst de overeenkomst af.

De partijen gaan voor een derde maal met elkaar in onderhandeling en komen in december 2010 opnieuw tot overeenstemming over een nader aangepast akkoord.² In februari 2011 aanvaardt de Althingi, het IJslandse parlement, opnieuw de benodigde wetgeving, maar opnieuw weigert president Grimmson zijn handtekening te zetten. Op 11 april 2011 wordt een tweede referendum gehouden onder de IJslandse bevolking. Ook ditmaal stemt een meerderheid (59%) tegen.

Tabel 7.1 Voorwaarden voor terugbetaling

	Oktober 2008	Juni 2009	Oktober 2009	Februari 2010	December 2010
Bedrag van de lening	«Volledige compensatie»	€ 1 329 242 850	€ 1 329 242 850	€ 1 329 242 850	€ 1 329 242 850
Rentevoet	6.7%	5,5%	5,5%	Variabel gebaseerd op LIBOR	3% tot 2016 daarna afhankelijk van CIRR ¹
afbetalingstermijn	10 jaar	15 jaar	15 jaar	15 jaar	Afhankelijk van uitstaande bedrag in 2016. Uiterlijk 2046.
Aflossingsvrije periode	3 jaar	7 jaar	7 jaar	7 jaar	8 jaar (...<2016)
Bijzondere voorwaarden			Aflossing per termijn max. 2% van de groei van de IJslandse Economie	Geen rente over 2009 en 2010	Geen rente over oktober 2008-oktober 2009 Aflossing per jaar max. 5% overheidsinkomsten en min. 1,3% BNP T-1

¹ CIRRs zijn minimumrentes toepasselijk voor exportkredieten uitgegeven door OESO-landen.

De partijen verklaren vervolgens dat zij niet opnieuw zullen onderhandelen. Het Icesave-dispuut zal door de EFTA Surveillance Authority (ESA) worden voorgelegd aan het EFTA Hof in Luxemburg.

*De heer **Barnard**: «(...) Ik zie het als volgt: de zittende IJslandse regering definieert de situatie zodanig dat zij niet competent is om er in een directe onderhandeling met Nederland en het Verenigd Koninkrijk uit te komen. Dat was namelijk de uitkomst van met name de discussie over het tweede referendum en de positie die de IJslandse president daar had ingenomen: zonder verkiezingen in IJsland of zonder referendum zou iets à la deze afspraak onmogelijk zijn. Bovendien hebben de nee-stemmers in IJsland in zekere zin hun zin gekregen. Zij namen toen namelijk nog steeds het standpunt in dat er helemaal geen sprake was van een juridische verplichting. De EFTA Surveillance Authority is «in aanloop naar» een juridische*

¹ Kamerstuk 31 371, nr. 269.

² Kamerstuk 31 371, nr. 356.

procedure. Dat zou kunnen uitmonden in een dagvaarding bij het EFTA Court of Justice. De mensen die destijds nee zeiden, zeggen: zie je wel, daar kunnen wij ons verhaal doen en wij hebben onze «day in court». Ondertussen werkt de Winding up Board – dat zijn curatoren van de boedel – netjes en gestaag door om via die weg tot terugbetalingen te komen.»¹

De commissie plaatst in het licht van het bovenstaande serieuze vraagtekens bij de opstelling van IJsland, zowel toen op 11 oktober 2008 de voorlopige overeenkomst werd ondertekend als daarna. Hoewel een Memorandum of Understanding strikt juridisch partijen niet bindt, roept de afwijzing van elke verplichting op grond van de overeenkomst in de periode daarna bij de commissie twijfel op over de goede trouw van IJsland.

Is de Staat IJsland verantwoordelijk voor de depositogarantie?

De commissie heeft geconstateerd dat IJsland relatief snel, al eind oktober 2008, het standpunt inneemt dat de overheid niet verantwoordelijk gehouden kan worden voor de uitvoering van het depositogarantiestelsel als het fonds dat daarvoor is opgezet onvoldoende middelen bevat.

IJsland stelt zich op het standpunt dat de relevante Europese regelgeving IJsland er slechts toe verplicht een garantiestelsel in het leven te roepen. Het land kan niet worden verplicht om bij te springen als blijkt dat het stelsel te weinig middelen bevat.

Nederland en het Verenigd Koninkrijk betogen daarentegen dat alleen het opzetten van een depositogarantiestelsel onvoldoende is. IJsland had het stelsel in staat moeten stellen de verplichtingen na te komen. Nu IJsland dat heeft verzuimd, dient het zelf de garanties na te komen.

De heer Barnard: «Ik ben van mening dat je een zodanig depositogarantiestelsel moet inrichten dat er uitbetaald wordt, juist in een crisissituatie. Dat is de logica van de richtlijn. Die dient ervoor, te zorgen dat spaarders geen reden hebben om een bankrun te ondernemen. Het is een paraplu die je moet hebben voor het geval dat het gaat regenen en niet op het moment dat de zon schijnt.»¹

Inmiddels is een aantal maal door onafhankelijke partijen een uitspraak gedaan over de vraag of IJsland al dan niet verplicht is de uitkering van de gegarandeerde spaartegoeden over te nemen. Al op 7 november 2008 wordt een uitspraak gedaan door een arbitragecommissie bestaande uit vertegenwoordigers van de Europese commissie, de Europese Centrale Bank, de juridische dienst van de Europese Raad, de ESA en de EFTA.

Deze arbitragecommissie is ingesteld naar aanleiding van een bijeenkomst van de ministers van Financiën van de Europese Unie en de EFTA, waarin de situatie in IJsland aan de orde kwam. Deze arbitragecommissie concludeerde dat IJsland gehouden was ervoor te zorgen dat alle spaarders bij IJslandse banken hun tegoeden tot een minimum van 20 000 euro vergoed krijgen.² De arbitragecommissie onderschrijft daarmee het standpunt van de Nederlandse en Britse overheid.

Het feit dat de onderhandelingen zich voortslepen, doet de EFTA Surveillance Authority er vervolgens in mei 2010 toe besluiten om een formele procedure te starten tegen IJsland. Ook de ESA concludeert dat

¹ Openbaar verhoor van de heer Barnard, 10 november 2011.

² De arbitragecommissie concludeerde dat: *Iceland has to ensure that the depositors are treated in compliance with the EEA Agreement, including the Deposit-Guarantee Directive, which requires that deposits are repaid up to at least 20 000 EUR for each depositor when deposits become unavailable, regardless of whether their deposits are held in Iceland or at a branch of an Icelandic bank in another EEA State. Iceland should take all appropriate measures to ensure respect of the provisions of the EEA Agreement.* Het advies is beschikbaar op <http://www.island.is/media/frettir/30.pdf>.

IJsland op grond van de Europese richtlijn inzake depositogaranties verplicht is spaarders tot een minimum van 20 000 euro te vergoeden.

«The Icelandic Government has in a letter to the Authority argued that it considers setting up a guarantee scheme to be enough to fulfil its obligations under the Directive. It has also argued that that the Directive may not be applicable if deposits are unavailable because of a major and general banking crisis. The Authority disagrees on both points. The Deposit Guarantee Directive ensures that depositors are guaranteed compensation of up to 20 000 Euros if their bank fails. Each state must make sure that depositors are protected. That protection is essential for bank customers to have confidence that their deposits are safe. In its emergency response to the banking crisis in October 2008, the Icelandic Government made a distinction between domestic depositors and depositors in foreign branches. Domestic deposits continued to be available after they were taken over by New Landsbanki, whereas the foreign depositors lost access to their deposits and did not enjoy the minimum guarantee. It is not possible to differentiate between depositors to the extent they are protected under the Directive. By acting as it did and leaving the depositors in Icesave's Dutch and UK branches without even the minimum guarantee, Iceland acted in breach of the Directive.»¹

Hoewel inmiddels is gebleken dat ook derden het Nederlandse standpunt delen, roept de langdurige discussie de vraag op in hoeverre de minister van Financiën een verantwoord risico heeft genomen met het afgeven van een garantie op de Icesave-tegoeden zonder dat al sprake was van een overeenkomst met de IJslandse autoriteiten.

De commissie meent dat het, gelet op de omstandigheden waarin IJsland zich in oktober 2008 bevond, onwaarschijnlijk was dat IJsland op korte termijn de verplichtingen zou kunnen nakomen, zelfs wanneer het land die verplichtingen onverkort zou erkennen. De commissie heeft geconstateerd dat het risico op niet-nakoming van de vermeende verplichtingen door IJsland door de minister is onderkend maar, begrijpelijkerwijs, is afgewogen tegen de noodzaak om een signaal af te geven aan spaarders in Nederland.

Vraag: *«(...) U hebt dus bekendgemaakt op 9 oktober: linksom of rechtsom, wij garanderen in ieder geval dat het goed komt. Uiteindelijk heeft de Nederlandse Staat afgerond 1,3 mld. voorgesloten, in feite het deel dat voor rekening zou komen van IJsland, de eerste tranche in het depositostelsel. Dat geld hebben wij overigens nog steeds niet terug, maar op het moment dat u dat voorschoot, of zei het te zullen gaan voorschieten, had u nog helemaal niets van overeenstemming, of zelfs een begin van overeenstemming, met IJsland. Er stond niets op papier. Vond u het een verantwoord risico dat u op dat moment nam?»*

De heer Bos: *«Jazeker.»*

Vraag: *«Waarom?»*

De heer Bos: *«Omdat het grotere doel dat wij dienden was het temmen van mogelijke paniek, het bezweren van mogelijke paniek in het financiële systeem. Dat was het aller-, allerbelangrijkste.»*

¹ <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/internal-market/nr/1253>.

Daarnaast waren mijn adviseurs van mening – goed, dat is geen absolute zekerheid, dat was een opinie waaraan ik veel waarde hechtte – dat wij uiteindelijk IJsland hiervoor verantwoordelijk zouden kunnen houden en het dus alsnog op IJsland zouden kunnen verhalen. Ze konden dat niet met zekerheid zeggen. Ze konden niet zeggen hoeveel tijd wij daarvoor nodig zouden hebben. Dat blijkt nu allemaal, maar het grotere goed was het bezweren van paniek. Die afweging is exact zo gemaakt: de zekerheid hadden we niet en toch moet je een beslissing nemen.»¹

Uit de door de commissie bestudeerde documenten blijkt vervolgens dat het ministerie van Financiën nog op 9 oktober 2008 juridisch advies vraagt aan de landsadvocaat over de positie van de Nederlandse spaarders bij Icesave, en over mogelijke bezwaren van het door DNB uitkeren van voorschotten aan Nederlandse spaarders.

Onverminderd wat de commissie over de noodzaak heeft opgemerkt, acht zij de conclusie gerechtvaardigd dat de minister zijn beslissing zorgvuldig heeft voorbereid alvorens spaarders toe te zeggen dat zij linksom of rechtsom hun tegoeden zouden terugkrijgen. Daarmee heeft hij naar het oordeel van de commissie een verantwoord risico genomen.

Discriminatie

In de periode na 11 oktober voert Nederland een aantal gesprekken met IJsland. Deze gesprekken gaan vooral over de uitwerking van het op 11 oktober afgesloten MoU maar er wordt ook gesproken over de positie van niet door het depositogarantiestelsel gedekte Nederlandse gedupeerden van de IJslandse banken. De Nederlandse overheid vraagt in deze gesprekken aandacht voor een gelijke behandeling van schuldeisers (*paritas creditorum*) door de IJslandse autoriteiten.

In dit verband speelt de splitsing van de IJslandse banken een centrale rol. Zoals hiervoor is opgemerkt, besluit de IJslandse overheid op 9 oktober de moeder van Icesave, Landsbanki, op te splitsen. New Landsbanki, met de binnenlandse activiteiten, maakt in handen van de IJslandse overheid een doorstart, terwijl Old Landsbanki, met de buitenlandse activiteiten en de schulden, op termijn zal worden geliquideerd. Het gevolg van deze handelwijze is dat IJslandse rekeninghouders bij Landsbanki relatief weinig last hebben van het faillissement van de bank. Hun rekeningen zijn vrijwel onmiddellijk na de ineenstorting van de bank weer beschikbaar. Buitenlandse rekeninghouders krijgen daarentegen te maken met een faillissementsprocedure.

Met deze handelwijze lijkt IJsland te discrimineren tussen de eigen inwoners en rekeninghouders in andere landen, hetgeen in strijd is met Europese regelgeving.

De heer Ruding: «Het was en is onaanvaardbaar dat IJsland toen heeft besloten om discriminatie te plegen – er is geen ander woord voor – om IJslandse spaarders in die moeilijke situatie beter te behandelen dan buitenlandse spaarders bij IJslandse banken. Dat waren in feite dus Nederlandse en Engelse spaarders. Het gaat echter om het principe. Dat is sowieso onaanvaardbaar. Dat past ook helemaal niet in de benadering die de Europese Unie hanteert. IJsland heeft zich daarbij aangesloten als lid van de Europese Economische Ruimte en deed dus mee aan al die afspraken. (...).»²

¹ Openbaar verhoor van de heer Bos, 7 december 2011.

² Openbaar verhoor van de heer Ruding, 7 november 2011.

Dit oordeel wordt gedeeld door de ESA. De ESA concludeerde op 26 mei 2010 ook dat IJsland door te discrimineren tussen IJslandse spaarders en spaarders van elders uit Europa in strijd heeft gehandeld met het EFTA-verdrag. Op 14 december 2011 heeft de EFTA besloten IJsland voor het EFTA-Hof in Luxemburg te dagen.¹

De commissie heeft geconstateerd dat hoewel dit element door het ministerie van Financiën wel onder de aandacht wordt gebracht van de IJslandse autoriteiten, Nederland er tegelijkertijd voor lijkt te kiezen de positie van andere gedupeerden ondergeschikt te maken aan de afwikkeling van de voorfinanciering. Het ministerie van Financiën kiest ten aanzien van deze vermeende discriminatie voor een terughoudende opstelling jegens de IJslandse autoriteiten.

In de openbare verhooren is de vraag aan de orde geweest of de Nederlandse overheid de pogingen van spaarders met meer dan 100 000 euro om met de IJslandse autoriteiten tot een vergelijk te komen bewust heeft tegengewerkt.² Hiervoor heeft de commissie geen aanwijzingen gevonden.

7.8 Huidige status

De voorfinanciering van de uitkering van het IJslandse depositogarantiestelsel heeft geresulteerd in een voorlopige uitgave van ruim 1,3 miljard euro voor de Nederlandse Staat. Dit betreft de lening aan het IJslandse depositogarantiestelsel. Via DNB heeft de Staat nog circa 106 miljoen euro uitgekeerd als gevolg van de verruiming van de dekking. Het betreft de kosten voor het schrappen van het eigen risico over de tweede 20 000 euro en de kosten voor de verruiming naar 100 000 euro. Deze aanpassingen van de dekking zijn van toepassing op spaarders bij Icesave, maar zijn niet achteraf in rekening gebracht bij de banken. Dit volgt uit het feit dat de dekking van het depositogarantiestelsel in Nederland is verhoogd op een moment waarop de acute problemen bij Landsbanki zich reeds hadden gemanifesteerd. De banken betalen uiteindelijk een bedrag van circa 200 miljoen euro voor hun deel van de dekking tussen 20 887 euro en 40 000 euro.

Spaarders met meer dan 100 000 euro hebben zich voor het deel boven de 100 000 euro moeten melden bij de curatoren van Landsbanki. Uit het faillissementsverslag van de bewindvoerders bij Landsbanki Amsterdam blijkt dat zij tezamen (na ontvangst van de uitkering uit het depositogarantiestelsel) nog ongeveer 40 miljoen euro te vorderen hebben.

De vraag hoe hoog de uiteindelijke rekening voor de diverse partijen zal zijn, is afhankelijk van de zogenoemde recovery rate van de boedel van Landsbanki. De recovery rate geeft aan welk percentage van de vordering uit de boedel kan worden voldaan. Het IJslandse depositogarantiefonds, DNB (de uitvoerder van het Nederlandse depositogarantiestelsel) en de Nederlandse Staat hebben vorderingen op Landsbanki. Bij de uitbetaling van spaartegoeden aan spaarders hebben zij de claims van die spaarders op de bank overgenomen. Zij zullen bij de afwikkeling van het faillissement een deel van dat bedrag terug ontvangen. Hetzelfde geldt voor bijvoorbeeld de spaarders met meer dan 100 000 euro en de gedupeerde medeoverheden.

¹ <http://www.eftasurv.int/press--publications/press-releases/internal-market/nr/1560>.

² Het betreft het openbaar verhoor van de heer van 't Geloof, 14 november 2011.

Onderdeel van de faillissementswetgeving die het IJslandse parlement op 6 oktober 2008 heeft aanvaard, is de toekenning van preferente status aan vorderingen van depositohouders. Deze voorkeurspositie is onderdeel geweest van een aantal juridische procedures, maar is door het IJslandse Hooggerechtshof bevestigd.¹ De curatoren hebben op 1 september 2011 de meest recente cijfers gepubliceerd. Hieruit blijkt voornamelijk dat de recovery rate voor preferente schuldeisers afhankelijk van de gehanteerde wisselkoers tussen de 98% en 103% van de boekwaarde betreft.² Op 7 december 2011 is door de curatoren een eerste uitkering gedaan. Uit een bericht van de curatoren blijkt die circa een derde van de erkende preferente vorderingen te betreffen.

7.9 Conclusies

Kritische kanttekeningen bij besluitvorming toetreding Landsbanki tot Nederlands Depositogarantiestelsel

1. De commissie plaatst vraagtekens bij het besluitvormingsproces binnen DNB in het kader van de aanvullende toetreding van Landsbanki tot het Nederlandse depositogarantiestelsel. De commissie constateert dat het besluit om de topping-up te verlenen niet tijdig op het hoogste niveau binnen DNB aan de orde is gesteld. Daardoor zijn twijfels over de wenselijkheid van het verlenen van de topping-up te laat gekomen om het besluit te beïnvloeden. De commissie acht dit onbegrijpelijk.

Mogelijke consequenties van faillissement onvoldoende in kaart gebracht

2. De commissie stelt vast dat DNB de beperkingen die inherent waren aan het IJslandse depositogarantiestelsel heeft onderkend, zij het pas na de aanvaarding van de aanvullende toetreding van Landsbanki tot het Nederlandse depositogarantiestelsel.

Landsbanki was voor IJsland systeemrelevant, hetgeen betekent dat een probleem bij Landsbanki vrijwel zeker tot een systeemcrisis in IJsland zou leiden. Het depositogarantiestelsel was slechts zeer beperkt vooraf gevuld en een ex post omslag bij de overige banken was, in die omvang en als gevolg van een probleem bij een systeembank, geen reële mogelijkheid. Gelet op de omvang van de IJslandse economie en de verhouding tot de gegarandeerde deposito's, kon ook niet worden gerekend op de IJslandse Staat als onmiddellijke achtervang voor het IJslandse garantiestelsel. De commissie meent dat uit deze beperkingen volgt dat het tijdig en volledig nakomen van de verplichtingen door het garantiestelsel, al dan niet met hulp van de IJslandse Staat, niet waarschijnlijk was.

De commissie is van oordeel dat de risico's bij Landsbanki en de beperkingen van het IJslandse depositogarantiestelsel voor DNB aanleiding hadden moeten vormen om ook ten aanzien van de IJslandse depositogarantie nadere actie te overwegen.

Het had naar het oordeel van de commissie in ieder geval in de rede gelegen de mogelijke consequenties van een faillissement van Landsbanki in beeld te brengen. Hiermee is niet gezegd dat DNB de concrete val van Landsbanki had moeten voorzien. Het behoort tot de taak van de toezichthouder om rekening te houden met een «zwart scenario», zeker wanneer een dergelijk scenario niet denkbeeldig is. De commissie meent daarbij dat dit laatste eveneens geldt voor de minister van Financiën.

¹ Uitspraak van het IJslandse Hooggerechtshof van 28 oktober 2011.

² <http://www.lbi.is>.

Noodzaak om spaartegoeden te garanderen staat niet vast

3. De commissie stelt voorop dat de spaartegoeden bij Icesave tot 20 887 euro waren gedekt door het IJslandse garantiestelsel. Het feit dat diende te worden overwogen in hoeverre de Nederlandse Staat de helpende hand moest reiken, was een direct gevolg van het in gebreke blijven van IJsland. De commissie acht de handelwijze van IJsland kwalijk.

De minister van Financiën heeft met het besluit de tegoeden van spaarders te garanderen, willen voorkomen dat het faillissement van Icesave het vertrouwen van spaarders zodanig zou aantasten dat de stabiliteit van andere banken in gevaar kwam. Voor de commissie staat de noodzaak om de tegoeden van spaarders bij Icesave te garanderen teneinde de stabiliteit van het financieel systeem te kunnen waarborgen niet vast. De kenmerken van Landsbanki/Icesave – buitenlandse instelling, kleine operatie – maken dat een besmetting van Nederlandse financiële instellingen door problemen bij Icesave, ook onder de omstandigheden in oktober 2008, geen vaststaand gegeven was.

Niettemin begrip voor besluit garantie spaartegoeden om onrust tegen te gaan

4. De commissie onderkent dat, hoewel Icesave geen systeemrelevante instelling kan worden genoemd, afzien van tegemoetkoming meer onrust zou hebben veroorzaakt. De commissie heeft om die reden wel begrip voor de wens van de minister van Financiën een vertrouwenwekkend signaal af te geven. Daar komt bij dat de commissie het denkbaar acht dat een tegemoetkoming aan de spaarders bij Icesave, gelet op de maatschappelijke onrust, daadwerkelijk politiek onvermijdelijk zou worden.

Proportionaliteit: besluit tot toepassing verhoogde dekking van 100 000 euro terecht

5. Op 7 oktober 2008 had de minister van Financiën besloten de dekking van het Nederlandse depositogarantiestelsel te verhogen naar 100 000 euro. De minister had ertoe kunnen besluiten die verhoging niet van toepassing te verklaren op spaarders bij Icesave. De commissie meent echter dat de minister daartoe terecht niet heeft besloten en ook op spaarders bij Icesave de verhoogde dekking van 100 000 euro heeft toegepast. Dit sluit aan bij wat de commissie als algemeen gevoel van rechtvaardigheid typeert: andere spaarders zouden hun tegoeden tot een hoger bedrag gegarandeerd zien, terwijl diegenen die daadwerkelijk een beroep op deze garanties willen doen daarvan zouden worden uitgesloten.

Proportionaliteit: 100 000-plus spaarders terecht niet gecompenseerd

6. Tot 7 oktober 2008 waren spaartegoeden van Nederlandse spaarders gegarandeerd tot ten hoogste van 40 000 euro, na die datum was de garantie ten hoogste 100 000 euro. Voor spaarders bij Icesave was duidelijk, of had duidelijk behoren te zijn, dat hun spaartegoeden maar tot een beperkt bedrag waren gegarandeerd. De commissie heeft reeds geconcludeerd dat door de minister terecht is besloten de verhoogde dekking van 100 000 euro op spaarders bij Icesave toe te passen. Een schadevergoeding aan spaarders bij Icesave met een spaartegoed van boven de 100 000 euro zou de dekking van het depositogarantiestelsel te boven zijn gegaan en was meer dan waarop spaarders konden rekenen. De commissie ziet voor een volledige compensatie van spaarders bij Icesave geen aanleiding.

Garantie was verantwoord risico

7. Er was ten tijde van het besluit van 9 oktober 2008 om een, zij het voorwaardelijke, garantie te geven voor de tegoeden van Icesave-spaarders nog geen overeenstemming met de IJslandse autoriteiten. Het was naar het oordeel van de commissie ook niet waarschijnlijk dat het IJslandse depositogarantiestelsel op korte termijn tot uitkering zou (kunnen) overgaan.
De commissie constateert dat de minister van Financiën daarmee een risico heeft genomen. Dat risico is onderkend, maar is afgewogen tegen de noodzaak om een signaal af te geven aan spaarders in Nederland. De commissie acht de conclusie gerechtvaardigd dat de minister zijn beslissing zorgvuldig heeft voorbereid alvorens spaarders toe te zeggen dat zij linksom of rechtsom hun tegoeden zouden terugkrijgen. Daarmee heeft hij naar het oordeel van de commissie een verantwoord risico genomen.

Twijfel over opstelling IJsland

8. De commissie plaatst kanttekeningen bij de opstelling van IJslandse autoriteiten in het vervolgtraject op het op 11 oktober 2008 afgesloten Memorandum of Understanding. Hoewel een Memorandum of Understanding formeel de partijen niet bindt, roept de afwijzing van elke verplichting in de periode daarna bij de commissie twijfel op over de goede trouw van IJsland.