

De eerste interventie van Nederland

*Mr. H. Hendriks**

Inleiding

Op 1 februari 2013 heeft de Nederlandse Staat er nog een bank en verzekeraar bij gekregen. De minister van Financiën achtte op dat moment de situatie van SNS Reaal N.V. (hierna: SNS Reaal) zodanig kritiek, dat slechts het ultimium remedium, nationalisatie, nog uitkomst kon bieden. De grootste boosdoeners waren de fors oplopende verliezen op de vastgoedportefeuille van SNS Property Finance. Hiermee heeft de minister voor het eerst gebruikgemaakt van de per 13 juni 2012 geïntroduceerde Wet bijzondere maatregelen financiële ondernemingen,¹ ook wel de Interventiewet genoemd.

De onteigening van alle effecten en achtergestelde schulden van SNS Reaal en SNS Bank N.V. (hierna: SNS Bank) is onderdeel van een meeromvattend pakket van maatregelen die zijn getroffen om de situatie van SNS Bank te stabiliseren. Zo zal de Staat nieuwe kapitaalinjecties geven aan SNS Bank, een deel van de eerdere staatssteun afschrijven en de vastgoedportefeuille isoleren. Verder zal ten behoeve van de schatkist in 2014 een eenmalige resolutieheffing worden opgelegd aan de overige Nederlandse banken.

In deze bijdrage zal ik mij beperken tot het bespreken van het besluit dat de minister op 1 februari nam en de juridische grondslag daarvan.² Het besluit is genomen op grond van de artikelen 6:1 lid 1, 6:2 lid 1, 4 en 5 en 6:4 lid 1 en 2 van de Wet op het financieel toezicht (Wft). Het gaat daarbij om een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het besluit houdt kort gezegd het volgende in:

1. Alle aandelen in SNS Reaal en SNS Bank, alle Core Tier 1 Capital Securities uitgegeven door SNS Reaal en alle achtergestelde obligaties uitgegeven door SNS Reaal en SNS Bank worden onteigend ten name van de Staat.
2. De vermogensbestanddelen van SNS Reaal en SNS Bank bestaande uit de (betalings)verplichtingen en aansprakelijkheden onder achtergestelde onderhandse leningen worden onteigend ten name van de nieuw opgerichte Stichting Afwikkeling Onderhandse Schulden SNS Reaal.
3. Personen die ten gevolge van de onteigening van de onder 2 bedoelde vermogensbestanddelen een vorderingsrecht jegens SNS Reaal of SNS Bank verliezen, worden aangemerkt als rechthebbende in de zin van artikel 6:8 lid 1 Wft.

4. SNS Reaal wordt benoemd tot bestuurder van de Stichting Afwikkeling Onderhandse Schulden SNS Reaal.
5. Leden van de raad van bestuur en de raad van commissarissen van SNS Reaal worden zonder enige voordracht benoemd, geschorst en ontslagen door de algemene vergadering van aandeelhouders.

Aanloop tot het besluit

De vraag is hoe het zover heeft kunnen komen dat deze verstrekkende maatregel nodig was. De minister stelt in het besluit voorop dat SNS Reaal Groep, gelet op haar forse omvang met grote betekenis voor het Nederlandse financiële stelsel, door hem en De Nederlandsche Bank (hierna: DNB) als systeemrelevante instelling wordt gezien. Vervolgens schetst de minister de ontwikkeling van de situatie van SNS sinds november 2008 – het moment waarop SNS Reaal voor het eerst staatssteun ontving – tot aan de nationalisatie. Sinds eind 2008 heeft DNB een aantal toezichtinspanningen verricht in verband met de zorgelijke situatie van SNS Bank.

Deze inspanningen hadden voornamelijk betrekking op het aanpakken van de vastgoedportefeuille. Volgens DNB was de internationale markt voor commercieel vastgoed dusdanig verslechterd, dat de verwachte verliezen op de vastgoedportefeuille van SNS Property Finance (dochter van SNS Bank), bestaande uit vastgoedleningen en vastgoed, een grote claim legden op zowel de toenmalige als de toekomstige solvabiliteit van het bedrijf. De onder druk staande solvabiliteit van zowel de bank- als de verzekeringstak van SNS heeft ertoe geleid dat de financierbaarheid van SNS Reaal (door middel van aantrekken van nieuw kapitaal) vrijwel onmogelijk werd.

Nadat in de zomer van 2011 bleek dat een door SNS Reaal opgesteld plan van aanpak om haar kapitaalpositie te versterken niet voldoende zou zijn om ook aan alle toekomstige verplichtingen te kunnen voldoen, heeft DNB geconcludeerd dat SNS Reaal onvoldoende in staat was om op eigen kracht de benodigde versterking van haar financiële positie te realiseren. Naar aanleiding van deze conclusie hebben DNB en het ministerie van Financiën gezamenlijk een projectgroep ingesteld om de mogelijke scenario's ten aanzien van SNS Reaal Groep te analyseren.

De scenario's van geheel private aard die zijn bekeken, bestonden uit versterking van het kapitaal van SNS Reaal en SNS Bank in combinatie met een herstructurering van het vermogen, een verkoop van SNS Bank, Reaal (de verzekeringsdochter) of van beide of een faillissement. Daarnaast is de optie van

* Mr. H. Hendriks is advocaat bij Stibbe.

1. Stb. 2012, 241.

2. De bekendmaking van het besluit van minister Dijsselbloem is te vinden op www.rijksoverheid.nl/ministeries/fin/documenten-en-publicaties/besluiten/2013/02/01/onteiningsbesluit-sns-reaal-en-sns-bank.html.

een publiek-private stabilisatie van de SNS Reaal Groep bekeken. Ten slotte zijn de verschillende mogelijkheden op grond van de Interventiewet bekeken. Het ging dan om een gedwongen overdracht door SNS Bank van activa en passiva, gegarandeerde deposito's dan wel aandelen op grond van afdeling 3.5.4A van de Wft, het treffen van een onmiddellijke voorziening op grond van artikel 6:1 Wft of een onteigening op grond van artikel 6:2 Wft.

Twee publiek-private scenario's zijn nader geanalyseerd. Het eerste scenario betrof de samenwerking tussen de Staat en de drie 'grootbanken' (ABN AMRO, ING en Rabobank). Het tweede scenario betrof een samenwerking met een private-equitypartij. Op 16 januari 2013 bleek dat de eerste optie afviel, doordat de Europese Commissie (hierna: EC) een overname door ABN AMRO en ING blokkeerde, op grond van de 'acquisition bans' die zij opgelegd hebben gekregen. De EC heeft namelijk aan de staatssteun die deze banken zelf hebben ontvangen in het verleden als voorwaarde verbonden dat zij géén overnames mogen doen totdat de staatssteun volledig is terugbetaald. De uiteindelijke bezwaren van DNB en de minister tegen de tweede optie zal ik hieronder nader bespreken.

Eind 2012/begin 2013 verscheen er een stroom van negatieve berichtgeving in de media over de situatie van SNS. Dit heeft tot gevolg gehad dat de situatie nijpender werd, aangezien er een gestage uitstroom van spaargeld ontstond en ook de beurskoers sterk fluctueerde. Daarnaast werd de rating van SNS door kredietbeoordelaars verlaagd. Op 18 januari 2013 heeft DNB aangekondigd een deadline te zullen stellen aan SNS Bank: uiterlijk 31 januari 2013 om 18.00 uur moest SNS Bank haar kapitaaltekort hebben aangevuld, dan wel een finale oplossing hebben gepresenteerd 'die naar het oordeel van DNB een voldoende mate van zekerheid van slagen heeft en op korte termijn daadwerkelijk tot aanvulling van het tekort leidt'.³ Mocht SNS Bank er niet in slagen aan deze opdracht te voldoen, dan achtte DNB het niet langer verantwoord dat SNS Bank het bankbedrijf zou uitoefenen en zou DNB gedwongen zijn een noodregeling aan te vragen.

Bij brief van 24 januari 2013⁴ informeerde DNB de minister over de actuele situatie van SNS en de gestelde deadline. Conclusie van DNB in haar brief was dat de minister voorbereidingen zou moeten treffen om tot nationalisatie over te kunnen gaan. DNB heeft vervolgens bij het verstrijken van de gestelde termijn geconstateerd dat SNS niet aan de gestelde voorwaarden heeft voldaan. Op 1 februari 2013 heeft de minister het besluit genomen.

3. Zie het besluit van minister Dijsselbloem d.d. 1 februari 2013, p. 5.

4. De informerende brief d.d. 24 januari 2013 van DNB aan minister Dijsselbloem is te vinden op <www.rijksoverheid.nl/ministeries/fin/documenten-en-publicaties/brieven/2013/01/24/informerende-brief-dnb.html>.

Wettelijk kader: Interventiewet

Het besluit tot onteigening heeft de minister genomen met gebruikmaking van de bevoegdheden die hij heeft op grond van de Interventiewet. De Interventiewet is geïntroduceerd ten behoeve van een tijdige en ordentelijke afwikkeling van probleminstellingen en met het oog op de stabiliteit van het financiële stelsel.⁵ De wet geeft DNB en de minister van Financiën een uitgebreid instrumentarium om vergaand in te grijpen in de privaatrechtelijke rechtsverhoudingen van financiële ondernemingen in nood.

Ten eerste heeft DNB de bevoegdheid gekregen om aan te sturen op een gedwongen overdracht, waarbij de financiële onderneming haar bedrijf blijft uitoefenen (art. 3:159s e.v. Wft). Het gaat hierbij om overdracht van deposito-overeenkomsten, overige activa en/of passiva, aandelen of de overdracht van een combinatie daarvan aan een derde private partij of een (nieuw op te richten) overbruggingsinstelling. DNB kan een overdrachtsplan gaan voorbereiden zodra er signalen zijn dat zich een gevaarlijke ontwikkeling voordoet bij een financiële onderneming. Het overdrachtsplan moet door de rechtbank worden goedgekeurd, alvorens DNB er uitvoering aan kan geven. Deze regeling is alleen van toepassing op een bank of verzekeraar met zetel in Nederland.

Bij de ontwikkeling van de wet lag de nadruk sterk op deze bevoegdheden van DNB. De gedachte is namelijk dat het een uitbreiding betreft van de al bestaande bevoegdheden die DNB heeft ten aanzien van financiële ondernemingen in zwaar weer, zoals het verzoeken om een noodregeling (art. 3:160 e.v. Wft), waar de hierboven beschreven regeling ook sterk op lijkt. Daarnaast wordt DNB ook gezien als het aangewezen orgaan om op te treden in financiële noodsituaties, gezien de mankracht en kennis die daar aanwezig zijn.

Als een aanvullende mogelijkheid tot het treffen van maatregelen die zijn gericht op de stabiliteit van het financiële stelsel, heeft de minister van Financiën in enkele artikelen bevoegdheden daartoe gekregen. Artikel 6:1 Wft houdt de bevoegdheid in om in te grijpen in de interne bevoegdheden van een financiële onderneming en artikel 6:2 Wft geeft de bevoegdheid om over te gaan tot onteigening van de financiële onderneming. Onteigening kan zien op vermogensbestanddelen of door of met medewerking van de onderneming uitgegeven effecten. Aangezien bij de introductie van de Interventiewet de nadruk op de nieuwe bevoegdheden van DNB lag, wordt in de toelichting bepaald dat de minister zijn bevoegdheden slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden kan toepassen, wanneer er ernstig en onmiddellijk gevaar dreigt voor de stabiliteit van het financiële stelsel. Bovendien moet er een rechtstreeks verband bestaan tussen de situatie van de betrokken onderneming en het dreigende gevaar voor het financiële

5. Voor een uitgebreide bespreking van de Interventiewet zie o.m. R.P. Vrolijk, De Interventiewet: een uitgebreider toezichtinstrumentarium, V&O 2011, p. 127-131 en S.W. van den Berg, Beschouwing wetsvoorstel Interventiewet financiële ondernemingen, FIP 2012, p. 48-53.

stelsel.⁶ Op grond van artikel 6:4 Wft kunnen de hierboven genoemde maatregelen van de minister ook worden gericht tegen de moedermaatschappij met zetel in Nederland van de betrokken financiële onderneming.

Rechtsbescherming van betrokkenen ten aanzien van het besluit tot het treffen van een onmiddellijke voorziening of onteigening is ten eerste gelegen in de mogelijkheid beroep in te stellen tegen het besluit bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: RvS) (ex art. 6:6 en 6:7 Wft). Daarnaast biedt artikel 6:8 Wft voor rechthebbenden ten aanzien van een krachtens artikel 6:2 Wft onteigend vermogensbestanddeel of effect een recht op schadeloosstelling. De schadeloosstelling vormt een volledige vergoeding voor de schade die de rechthebbende rechtstreeks en noodzakelijk door het verlies van zijn vermogensbestanddeel of effect lijdt. Het gaat dus om vergoeding van de werkelijke waarde. Deze werkelijke waarde wordt uiteindelijk door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof Amsterdam bepaald, nadat de minister een aanbod tot schadeloosstelling heeft gedaan.

Overwegingen die aan het besluit ten grondslag liggen

De gevolgen van een faillissement

Het algemene uitgangspunt dat de minister aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd, is dat zonder deze interventie een faillissement van SNS Reaal onafwendbaar was. De kern van de problemen die tot dit faillissement zouden hebben geleid, is de vastgoedportefeuille van SNS Property Finance. Op basis van een in opdracht van het ministerie van Financiën opgestelde waardering van vastgoedconsultant Cushman & Wakefield bleek dat de afwaardering van de vastgoedportefeuille zowel naar boven als naar beneden in het gehele SNS-concern zou doorwerken, met als resultaat een faillissement van holdingvennootschap SNS Reaal. Daarbij speelt ook een grote rol dat de dochters van SNS Reaal in grote mate gefinancierd werden op basis van 'double leverage', waarbij de holding schulden aantrekt en dit als eigen vermogen doorzet aan haar dochters. Wanneer SNS Bank zou failleren, zou zij SNS Reaal daarin meetrokken.

De inwerkingtreding van het depositogarantiestelsel naar aanleiding daarvan zou betekenen dat een bedrag van EUR 35 miljard zou moeten worden uitgekeerd. Het verlies voor de overige banken (die deze uitkering uiteindelijk moeten financieren) is volgens de minister zo groot dat dit een gevaarlijke ondermijning van de gezondheid van, en derhalve het vertrouwen in, die banken zou betekenen. Verder zou een faillissement van een financiële instelling met de omvang van SNS Reaal paniecreacties met zich brengen, die van invloed kunnen zijn op de beoordeling van kredietbeoordelaars van instellingen met een vergelijkbare holdingstructuur, waardoor ook

deze andere instellingen in financiële problemen kunnen raken.

Kortom, de minister tracht door het schetsen van dit (doem)scenario aan te tonen dat de SNS Reaal Groep daadwerkelijk een systeemrelevante instelling is en dat het simpelweg laten 'omvallen' van de bank-verzekeraar geen optie was.

Onderzochte oplossingen

Vervolgens gaat de minister in op de verschillende onderzochte oplossingen die een faillissement zouden moeten voorkomen. Met name vanwege het grote risico van SNS Property Finance was er de facto geen geïnteresseerde private binnenlandse of buitenlandse partij te vinden voor overname van SNS Bank en bovendien zou een verkoop niet voldoende opbrengen om te kunnen voldoen aan al haar (toekomstige) verplichtingen. Een puur private oplossing bleek daardoor niet realiseerbaar te zijn zonder zeer vergaande (financiële) betrokkenheid van de Staat.

Ingrijpen op grond van deel 3 van de Wft is eveneens niet haalbaar gebleken. Het overdrachtsinstrument zou kunnen worden ingezet met medewerking van een private partij die de aandelen of activa en passiva van de financiële onderneming overneemt. Zoals hierboven ook al beschreven, was er volgens de minister in dit geval echter geen geïnteresseerde partij te vinden. Dan zou nog gebruik kunnen worden gemaakt van een overbruggingsinstelling. Een dergelijke brugbank zou, gezien de recente opstelling van de EC, die een participatie van de grootbanken blokkeert, volledig door de Staat moeten worden gefinancierd. Gevolg hiervan is dat de inzet van het overdrachtsinstrument in dit geval een zeer vergelijkbaar resultaat zou opleveren als een onteigening door de Staat en daarmee niet als een alternatief voor onteigening kon worden beschouwd.⁷ Bovendien is de overdrachtsregeling geen geschikt instrument om het gevaar van een faillissement van de moedermaatschappij (SNS Reaal) weg te nemen. De bevoegdheden van DNB zouden immers enkel op het niveau van SNS Bank kunnen worden ingezet.

Tot vlak voor het verstrijken van de deadline op 31 januari 2013 hebben er onderhandelingen met private-equitypartij CVC Equity Partners (hierna: CVC) plaatsgevonden. Deze onderhandelingen hebben tot een niet-bindend voorstel van CVC geleid. Kernelementen uit het voorstel waren de inbreng van ASR door de Staat en een garantie van de Staat op de verliezen in de vastgoedportefeuille vanaf een bepaald niveau. Ook de drie grootbanken zouden in dit voorstel bijdragen. Bij de beoordeling van dit voorstel is door de minister doorslaggevende betekenis toegekend aan de waardering door Cushman & Wakefield van de vastgoedportefeuille van SNS Property Finance. De verwachte additionele verliezen en de risico's die de Staat op zich zou moeten nemen in dat verband, brachten met zich dat het enige overblijvende alternatief,

6. Kamerstukken II 2011/12, 33 059, nr. 3, p. 30.

7. Aldus DNB in haar brief aan de minister d.d. 24 januari 2013, p. 11.

nationalisatie, minder belastinggeld zou kosten dan uitvoering geven aan het voorstel van CVC. Daarnaast was het voorstel van CVC gebaseerd op zeer veel onzekere factoren (bijvoorbeeld bereidheid tot medewerking van obligatiehouders en aandeelhouders en fundamentele tekortkomingen vanuit prudentieel oogpunt).

Het besluit tot interventie

Met het afwijzen van het voorstel van CVC was de minister bij zijn 'last resort' aangekomen: onmiddellijke interventie op grond van deel 6 van de Wft. De onrust rond de situatie van SNS en het gebrek aan vertrouwen van het publiek in het vinden van een oplossing vormden een onmiddellijk gevaar voor de stabiliteit van het financiële stelsel, op grond waarvan de minister toepassing van zijn interventiebevoegdheden niet alleen gerechtvaardigd, maar ook geboden achtte.

De interventie die de minister heeft uitgevoerd, heeft tot doel het stabiliseren van de SNS Reaal Groep door herstel van de solvabiliteit. Gestreefd wordt naar een reddingsoperatie waarbij de lasten zo veel mogelijk eerlijk worden verdeeld. Dat wil volgens de minister zeggen: voorkomen moet worden dat beleggers in het kapitaal van SNS Reaal – die daarmee bewust risico's op zich hebben genomen – een ongerechtvaardigd voordeel genieten.

De voordelen van onteigening die de minister in zijn besluit noemt, zijn:

1. Vreemd vermogen wordt na onteigening omgezet in eigen vermogen, met versterking van de solvabiliteit voor SNS Bank en de SNS Reaal Groep tot gevolg.
2. SNS Property Finance wordt afgezonderd, zodat SNS Bank verlost kan worden van deze molensteen.
3. De Staat krijgt volledige zeggenschap in de algemene vergadering van aandeelhouders van SNS Reaal, zodat verdere gezondmaking van de balans niet op blokkades kan stuiten.
4. Het is mogelijk voor de Staat om in de benodigde kapitalisatie te voorzien door eigen vermogen in de vennootschap te storten, zonder dat het corresponderende voordeel van de waardeinstijging van de aandelen ten goede komt aan anderen, die de storting niet hebben verricht.

Deze onteigening treft de kapitaalverschaffers die het aandelenkapitaal en achtergestelde schuld hebben verschaft. De redenering van de minister is dat de aandelen en achtergestelde schuld op het moment van onteigening al hun waarde hadden verloren. Hierbij gaat de minister ervan uit dat een faillissement onafwendbaar was geweest zonder interventie. De onteigende partijen genieten bescherming op grond van de schadeloosstellingsregeling van hoofdstuk 6.3 van de Wft. De minister heeft vooralsnog de schadeloosstelling op EUR 0 gewaardeerd. Hierbij is hij ervan uitgegaan dat door de verwachte additionele verliezen en de nog terug te betalen staatssteun er een tekort aan middelen zou ontstaan in faillissement, waardoor niet alle crediteuren kunnen worden voldaan. Aan-

gezien aandeelhouders en achtergestelde schuldeisers helemaal onder aan de faillissementsladder staan, zouden zij ook in dat geval niks uitgekeerd krijgen.

De redenering achter het onteigenen van de achtergestelde schulden is de volgende. Deze (passieve) vermogensbestanddelen zouden dezelfde senioriteit hebben als achtergestelde effecten, en ook op deze leningen zou in faillissement niets afgelost worden. Om te voorkomen dat de schulden op de Staat zouden overgaan, worden de vermogensbestanddelen ten name van een separate stichting onteigend, die voor de verdere afwikkeling (waarschijnlijk via faillissement) zorg zal dragen. De uitleg van de minister van het in de wet genoemde begrip 'vermogensbestanddelen' gaat hiermee tamelijk ver. Slechts in de toelichting staat dat onder vermogensbestanddelen activa én passiva van de onderneming moet worden verstaan,⁸ uit de letter van de wet is dat niet direct af te leiden.

Niet-achtergestelde schulden zijn niet onteigend. Het verschil met achtergestelde schulden is volgens de minister dat in een faillissement de niet-achtergestelde schulden niet per definitie nihil waard zouden zijn. Bovendien zou volgens DNB de onteigening daarvan een negatief effect hebben op de financiering van andere Nederlandse financiële instellingen en daarmee op de stabiliteit van het stelsel. Het meedelen in het verlies van SNS Reaal door deze schuldeisers zou namelijk als een verrassing komen; zij hebben immers niet, zoals de achtergestelde crediteuren, bewust gekozen voor een bepaald risico. Dit zou weer van invloed kunnen zijn op de rating van deze instrumenten en daarmee tot hogere financieringskosten voor Nederlandse banken leiden.

Verder heeft de minister in het onteigeningsbesluit ook meegenomen de mogelijke claims van onteigende beleggers, die het verlies op hun belegging wijten aan onrechtmatige gedragingen van SNS Reaal of haar functionarissen. De minister acht het niet aanvaardbaar als deze beleggers, indien hun vorderingen in rechte gehonoreerd zouden worden, op deze wijze alsnog een vergoeding van SNS Reaal voor hun verlies zouden kunnen realiseren. De rekening zou dan immers alsnog bij de Staat komen te liggen. Ook deze (eventuele) vorderingen worden daarom onteigend, zodat het recht op compensatie op grond van artikel 6:8 Wft is gelimiteerd tot het bedrag dat bij gebreke van interventie uitbetaald zou zijn. Hiermee rekt de minister de definitie van vermogensbestanddelen nog verder op. In dit geval gaat het zelfs over eventueel toekomstige passiva. Het valt te bezien of de bevoegdheid van de minister inderdaad zo ver strekt dat de mogelijke claims ook als vermogensbestanddeel konden worden onteigend.

Vervolg

Het is niet verbazingwekkend dat niet iedereen staat te juichen bij het idee dat miljarden aan belastinggeld in de noodlijdende bank worden gepompt. Belanghebbenden konden

8. Kamerstukken II 2011/12, 33 059, nr. 3, p. 68.

beroep instellen tegen het besluit bij de RvS. De onteigende beleggers zijn als direct betrokkenen zeker aan te merken als belanghebbenden. Deze groep heeft gretig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om het besluit aan te vechten. Honderden beroepschriften zijn binnengekomen bij de hoogste bestuursrechter. Grote bezwaren worden geuit tegen de waardering van de vastgoedportefeuille door Cushman & Wakefield. De cijfers zouden voor meerdere interpretatie vatbaar zijn en de minister heeft zich te veel laten leiden door dit enkele rapport. Verder heerst er veel onbegrip over de onteigening van de schadevergoedingsvorderingen, waardoor beleggers een mogelijkheid verliezen om de vennootschap aansprakelijk te stellen en zo hun schade te verhalen.

Ten tijde van schrijven van dit artikel heeft de zitting bij de RvS al plaatsgevonden, maar heeft de RvS nog geen uitspraak gedaan. Mogelijke uitkomsten van de procedure zijn dat de RvS het besluit van de minister vernietigt, waardoor in beginsel de onteigening moet worden teruggedraaid. Het is ook mogelijk dat de RvS het besluit vernietigt, maar de gevolgen van het besluit in stand laat, waardoor er een grond voor schadevergoeding ontstaat. De toetsing door de bestuursrechter is echter slechts marginaal, waardoor het uitgangspunt is dat het besluit in stand blijft, tenzij de rechter oordeelt dat de minister in redelijkheid niet tot zijn besluit heeft kunnen komen.

Er is nog een strohalm voor de beleggers, namelijk de schade-loosstellingsprocedure van artikel 6:8 e.v. Wft. Wanneer de Ondernemingskamer het niet aannemelijk acht dat het aanbod van EUR 0 van de minister een volledige vergoeding vormt van de door de betrokkene geleden schade, dan kan zij een hogere schadeloosstelling vaststellen. Betoogd zou kunnen worden dat het aanbod van de minister te laag is, gelet op de beurskoers van het aandeel SNS Reaal op het moment van onteigenen. Dit was namelijk niet nihil, maar EUR 0,84.

Direct na de bekendmaking van het besluit tot nationalisatie van SNS ontstond een discussie over de vraag of de bevoegdheden van DNB op grond van de Interventiewet al dan niet toereikend zijn. De bevoegdheden van DNB in deel 3 van de Wft konden in het onderhavige geval niet bij de relevante rechtspersoon worden ingezet. Er is namelijk voor de overdrachtsregeling geen artikel opgenomen dat het mogelijk maakt de bevoegdheden ook ten aanzien van de moedervenootschap toe te passen. Daardoor moesten in dit geval de 'vangnetbevoegdheden' van de minister worden ingezet, terwijl met de Interventiewet juist beoogd werd DNB adequate bevoegdheden te geven bij noodsituaties in de financiële sector. Stemmen gaan op voor aanpassing van de Interventiewet.

In zijn begeleidende brief bij het besluit aan de Tweede Kamer⁹ schrijft de minister dat de noodzaak van dit type mas-

sief en kostbaar overheidsingrijpen in de toekomst moet worden voorkomen. Als nog te nemen stappen in dit proces noemt de minister onder meer dat ervoor gezorgd moet worden dat banken in de toekomst veel beter te scheiden zijn, waardoor niet een hele instelling, maar alleen de publiek relevante delen gered hoeven te worden. Daarnaast wil hij dat er meer haast gemaakt wordt met het opstellen van zogenoemde 'living will's'. Financiële instellingen moeten dan zelf vooraf beschrijven welke maatregelen de instelling, DNB en de minister kunnen nemen als de instelling in onomkeerbare problemen komt. Het opstellen van dergelijke plannen en het op de juiste manier structureren van financiële instellingen zullen echter een tijdrovend proces zijn.

9. De begeleidende brief d.d. 1 februari 2013 van minister Dijsselbloem aan de Tweede Kamer is te vinden op <www.rijksoverheid.nl/ministeries/fin/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2013/02/01/kamerbrief-over-de-onteienging-van-sns-reaal.html>.