

Vergaderjaar 2021–2022

35 908

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en de Faillissementswet ter implementatie van de richtlijn tot wijziging van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen (Implementatiewet verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit van banken en beleggingsondernemingen)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 14 oktober 2021

De vaste commissie voor Financiën, belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaand wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen tijdig en genoegzaam zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Tielen

De adjunct-griffier van de commissie,
Schukkink

INLEIDING

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de Implementatiewet verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit van banken en beleggingsondernemingen (35 908) en hebben nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Implementatiewet verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit van banken en beleggingsondernemingen. Deze leden hebben daar nog enkele vragen bij.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het ingediende wetsvoorstel. Versterking van de bankenunie en het zo ver mogelijk terugdringen van het risico dat belastingbetalers moeten opdraaien voor een (mogelijk) faillissement van een bank is een van de belangrijkste lessen die geleerd is uit de financiële crisis. Deze leden menen dat versterking dan ook welkom is. Wel signaleren de leden van de CDA-fractie dat de Europese regelgeving rondom banken en financiële markten in brede zin niet uitblinkt in eenvoud. Zij vragen de regering of de immer complexer wordende regelgeving wenselijk is of dat er bij nieuwe wet- en regelgeving ook gekeken moet gaan worden hoe de regelgeving van onderop eenvoudiger en overzichtelijker gemaakt kan worden. De leden van de CDA-fractie vragen wat deze complexiteit doet voor de uitvoerbaarheid en kenbaarheid van de regelgeving. Tevens hebben de leden van de CDA-fractie nog andere vragen over het ingediende wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van deze Implementatiewet en maken zich zorgen of dit bail-in-ontwerp het «too big too fail»-probleem wel oplost. Deze leden vragen de regering waarom deze regeling de risico's in de EU-banksector verder zou verminderen. Deze leden vragen de regering voorts waarom beide regelingen, verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit, moeten worden geharmoniseerd nu geen garantie wordt gegeven dat banken niet failliet gaan.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de Implementatiewet en hebben hier een aantal kritische vragen over.

ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie steunen het doel van de herziening van de Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD II) om de achterstellings-eisen een wettelijke basis te geven en zo de kwaliteit van de bail-inbare buffer te vergroten, met als ultieme doel te voorkomen dat in het geval van een (dreigend) faillissement de belastingbetaler als eerste zou moeten bijspringen.

Kan de regering in algemene zin aangeven of het onderliggende voorstel ertoe leidt dat de bail-in-regels in Europees verband strikter worden toegepast? Zo nee, welke aanscherpingen acht de regering daarvoor dan noodzakelijk? Is het na implementatie bijvoorbeeld nog mogelijk dat lidstaten ervoor kunnen kiezen om eventuele resolutie van financiële instellingen binnen nationale wetgeving af te wikkelen en zo de Europese bail-in-regels te omzeilen?

De leden van de D66-fractie lezen dat het ingediende wetsvoorstel bijdraagt aan een vermindering van het risico dat de belastingbetaler moet bijspringen wanneer banken omvallen. Deze leden vragen of het

ingediende wetsvoorstel ook bijdraagt aan een vermindering van het risico dat de belastingbetaler in de rol als consument alsnog moet bijspringen wanneer banken omvallen, in het bijzonder als banken in andere landen omvallen. Kan de regering deze effecten kwantificeren?

De leden van de CDA-fractie vragen naar de implementatiedeadline van 28 december 2020 en het flink overschrijden van deze termijn, gelet op het feit dat de implementatiewet nu pas door de Kamer behandeld kan worden. De leden van de CDA-fractie vragen naar de redenen voor deze overschrijding. Ook vragen deze leden of andere landen ook dermate laat zijn met hun implementatiewetgeving en welke landen al wel de wet- en regelgeving geheel hebben geïmplementeerd. De leden van de CDA-fractie vragen of het overschrijden van de implementatietermijn ook gevolgen heeft voor de implementatietermijnen voor instellingen. Wordt deze laatstgenoemde termijnen ook opgeschoven? Zo nee, is dat wel redelijk?

2. Achtergrond van de BRRD

De leden van de D66-fractie begrijpen dat het de sterke voorkeur verdient dat het faillissement van sommige banken wordt voorkomen en onderschrijven die stellingname. Gaat het hierbij enkel om banken die te groot zijn om te falen of zijn er nog andere banken (zoals met een specifieke rol) die de regering niet failliet wil laten gaan? Wordt de overheid gecompenseerd voor deze impliciete garantie en hoe kijkt de regering naar een premie voor deze garantie?

De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom de regering niet met definitieve maatregelen komt nu de regering zich zorgen blijft maken over de financiële stabiliteit. Deze leden vragen de regering of de regering zelf wel gelooft dat dit bankenstelsel werkt nu de regelgeving steeds complexer wordt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan schetsen wat de procesmatige en inhoudelijke samenhang is tussen de BRRD II- implementatie en de BRRD-herziening waarvan het proces op dit moment reeds in gang is gezet.

De leden van de GroenLinks-fractie uiten hun zorgen over de asymmetrie die ontstaan is tussen het afwikkel- en resolutiemechanisme enerzijds (BRRD) en het staatssteunkader anderzijds. Deze leden wijzen erop dat in de overgrote meerderheid van de gevallen waarbij er de afgelopen jaren banken in de problemen zijn gekomen (onder andere met verschillende banken in Italië), de bail-in-regels omzeild zijn (met Banco Popular als enige uitzondering). Deze leden vragen de regering of zij deze asymmetrie herkent, en of de regering het eens is met de leden van de GroenLinks-fractie dat het onwenselijk is dat hierdoor alsnog in de meerderheid van de gevallen makkelijk belastinggeld ingezet kan worden om banken te redden, terwijl de BRRD dit juist probeert te voorkomen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze de regering zich de afgelopen jaren heeft ingezet om de asymmetrie tussen het bail-in-kader (BRRD) en de staatssteunregels (die bailout mogelijk maken) te herstellen en op welke manier dit belangrijke uitgangspunt onderdeel zal zijn van de inzet van de regering ten aanzien van de aanstaande BRRD-herziening.

3. Doel herziening van de BRRD

De leden van de SP-fractie vragen de regering of het hoofddoel van de herziening wel gehaald kan worden nu slechts de kwaal en niet de oorzaak wordt aangepakt. Deze leden vragen de regering of met het verbeteren van de bail-in-buffer de kwaliteit van de buffer wel wordt vergroot.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke wijze de Implementatiewet de asymmetrie tussen staatssteunregels en het bail-in-kader aan de orde stelt, gegeven het feit dat de BRRD-herziening in essentie vooral lijkt te zien op de vereisten en behandeling van de minimumvereiste voor eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (MREL) en niet de mogelijkheden («loopholes») die er zijn in de BRRD en het staatssteun-kader om een bailout uit te voeren en het bail-in-kader te omzeilen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering of de regering het eens is met de stelling dat er in de BRRD geen helder afgebakende definitie is van «financiële stabiliteit», terwijl dit een centrale rol speelt in de vraag of het publieke belang in het geding is, en dus of een bank in een resolutietraject belandt of niet. Zij wijzen hierbij onder andere op de casussen Banco Popolare di Vicenza en Veneto Banca. De Gemeenschappelijke Afwikkelingsraad (SRB) zag daarbij geen significant gevaar voor de financiële stabiliteit, maar de Italiaanse overheid wel, hetgeen leidde tot steun met belastinggeld. Op welke manier zorgt de ingediende Implementatiewet dat de definitie van financiële stabiliteit wordt aangescherpt?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering het met hen eens is dat een definitie van «solvent» en «serious economic disturbance» ontbreekt, hetgeen ervoor kan zorgen dat overgegaan wordt tot preventieve herkapitalisatie, terwijl de desbetreffende bank misschien niet langer solvent is. Deze leden wijzen hierbij onder andere op de casus van Banca Monte dei Paschi di Siena, en het gegeven dat de Europese Centrale Bank (ECB) in zijn striktere methodologie op dit punt nog steeds afhankelijk is van een analyse van toekomstige ontwikkelingen, hetgeen de bestaande ambiguïteit in stand houdt. Deze leden vragen de regering of kan worden onderbouwd op welke manier BRRD II deze tekortkoming aan de orde stelt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen de regering naar het proces waarin een bank faalt of waarschijnlijk gaat falen («failing or likely to fail»). Nadat dit door de toezichthouder is vastgesteld, is het aan de SRB of De Nederlandsche Bank (DNB) om te bepalen of deze bank via een normale procedure afgewikkeld kan worden of dat deze in resolutie gaat. Deze leden wijzen erop dat ook de norm voor wanneer er sprake is van «failing or likely to fail» veel ambiguïteit oproept – zoals onder andere duidelijk werd in de casus van de Duitse NordLB. Deze leden vragen op welke wijze de onderhavige Implementatiewet deze tekortkoming aanpakt.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen op welke manier, in zoverre BRRD II de door deze leden eerdergenoemde ambiguïteiten niet adequaat aanpakt, het aanpakken van deze ambiguïteiten onderdeel wordt van de Nederlandse inzet voor de aanstaande BRRD-herziening.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering van mening is dat de Gemeenschappelijk Afwikkelingsfonds (SRF)-reserves voor een bail-in-procedure van voldoende omvang zijn (70 miljard euro eind 2023). Zij vragen dit omdat uit ECB-analyses blijkt dat de liquiditeitsgaten bij resolutie kunnen oplopen tot meer dan 180 miljard euro bij sommige systeemrelevante banken en meer dan 300 miljard euro bij een systemische crisis. Is het niet wenselijk in te zetten op een veel aanzienlijkere

reserve, als het doel om afwikkeling en resolutie echt met bail-ins aan te pakken, serieus wordt genomen?

4. Systematiek BRRD voor berekening van de hoogte en kwaliteit van de MREL

Het raamwerk kent naast een hoogte-eis ook een achterstellingseis, omdat niet alle instrumenten even gemakkelijk aan bail-in kunnen worden onderworpen, zo lezen de leden van de VVD-fractie. Instrumenten die in de faillissementsrangorde zijn achtergesteld, zijn volgens de regering makkelijker aan bail-in te onderwerpen. De eis van achterstelling zou derhalve de effectiviteit van bail-in verhogen. Volgens de Raad van State betreft de rangorde tussen achtergestelde vorderingen een verdergaande regeling dan de richtlijn vergt. Waarom zit deze rangorderegeling niet in de richtlijn? Heeft de regering daarvoor wel gepleit? Welke andere landen hebben een soortgelijke regeling in een implementatiewet opgenomen?

De leden van de D66-fractie vragen de regering of de bevoegdheid voor afwikkelingsautoriteiten om de invulling van de MREL-eis op twee manieren te bepalen ertoe kan leiden dat er ongewenste verschillen ontstaan in de behandeling van banken in verschillende landen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom ze denkt dat het falen van top-tier-banken (balanstotaal vanaf 100 miljard euro) minder ingrijpend is. De leden vragen de regering dit toe te lichten aan de hand van een voorbeeld. De leden vragen de regering of het niet veel beter is banken te laten krimpen.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de regering vindt van het gegeven dat, hoewel de systeemrelevante instellingen in Europa (G-SIB's) tot eind 2023 hebben om hun MREL-doelstellingen te halen, alle 16 Europese systeemrelevante banken deze doelstelling nog niet hebben gehaald. En dat hoewel sommige banken dichtbij deze doelstelling zitten, verschillende van deze banken nog een lange weg te gaan hebben. Heeft de regering dit op haar radar? Wat vindt de regering hiervan? En is de regering hierover in gesprek met DNB?

5. Moratorium

Opschorting van verplichtingen ten aanzien van het voor het depositogarantiestelsel in aanmerking komende deposito's is een vergaande maatregel, zo zijn de leden van de fractie van D66 van mening. Deze leden vertrouwen erop dat deze maatregel niet over een nacht ijs genomen wordt, maar vragen in welke situatie er dusdanige gepastheid zou zijn dat de deposito's die onder het depositogarantiestelsel vallen, worden opgeschort. Hoe reflecteert de regering op de garantie die het depositogarantiestelsel te allen tijde moet bieden in combinatie met deze bevoegdheid?

De leden van de CDA-fractie constateren dat onder meer is geregeld dat lidstaten een nieuwe bevoegdheid tot opschorting van bepaalde verplichtingen krijgen in aanvulling op de bevoegdheid om betalingen op te schorten vanaf het moment waarop wordt vastgesteld dat de instelling faalt of zal falen. De leden van de CDA-fractie vragen hoe wordt vastgesteld dat een entiteit zal falen, wie beoordeelt of er nog alternatieve maatregelen mogelijk zijn en wie oordeelt of de uitoefening van bevoegdheid noodzakelijk wordt geacht.

De leden van de SP-fractie vragen de regering of hier niet sprake is van uitstel van executie. De leden willen weten of een bevrozing de uitstroom van passiva kan remmen. De leden vragen de regering of het moratorium niet een verkapte vorm van bailout is en vragen om een toelichting. De leden vragen de regering voorts of de schending van het NCWO-beginsel (No Creditor Worse Off) niet per definitie speelt bij een bail-in. De leden vragen de regering tot slot of de achterstellingseis wel zal voldoen om dit NCWO-beginsel te handhaven en vragen om een onderbouwing.

6. Contractuele erkenning van onder andere bail-in

De leden van de VVD-fractie constateren dat BRRD I in artikel 55 reeds de verplichting kende voor een entiteit om in een overeenkomst te bedingen dat de wederpartij de mogelijkheid van bail-in erkent voor het geval de overeenkomst wordt beheerst door het recht van een andere staat dan een lidstaat. Deze leden constateren dat de BRRD II deze regeling aanvult met regels voor het geval de entiteit van oordeel is dat het onuitvoerbaar is om dat te bedingen. Wanneer zich dat voordoet, «kan» de entiteit de afwikkelingsautoriteit daarvan in kennis stellen. Waarom is hier niet gekozen voor een meer verplichtend karakter van de inkennisstelling? In de toelichting lezen de leden dat indien de afwikkelingsautoriteit het met het oordeel van de entiteit niet eens is, de afwikkelingsautoriteit kan eisen dat alsnog een dergelijk beding in de overeenkomst wordt opgenomen. Betekent dit dat er ook een mogelijkheid voor de afwikkelingsautoriteit is om dit niet te eisen? In welk geval zal de afwikkelingsautoriteit daartoe (niet) besluiten?

De leden van de CDA-fractie constateren dat BRRD I reeds de verplichting kent voor een entiteit om in een overeenkomst te bedingen dat de wederpartij de mogelijkheid van een bail-in erkent voor het geval de overeenkomst wordt beheerst door het recht van een andere staat dan een lidstaat. Tevens lezen deze leden dat BRRD II deze regeling aanvult met regels voor het geval de entiteit van oordeel is dat het onuitvoerbaar is om dat te bedingen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of een entiteit verplicht is om de afwikkelingsautoriteit daarvan in kennis te stellen, of dat dit een «kan-bepaling» is. In het laatste geval vragen de leden van de CDA-fractie of het niet wenselijker is om dit wel te verplichten aan entiteiten. Ook vragen de leden van de CDA-fractie of de regering voorbeelden kan geven wanneer het bedingen van een erkenning van bail-in in praktijk onuitvoerbaar blijkt te zijn.

Het valt de leden van de GroenLinks-fractie op dat de memorie van toelichting stelt dat, in het geval van een contractuele wederpartij die de bail-in niet wil erkennen, het aan de financiële instelling zelf gelaten wordt de bevoegde toezichthouder in kennis te stellen. Klopt het dat dit inderdaad een keuze is voor de financiële instelling, of is dit een verplichting? En waarom is voor de desbetreffende optie gekozen?

8. Contractuele erkenning van bevoegdheden

De leden van de D66-fractie zien dat het wetsvoorstel van een entiteit vraagt dat het bedingt dat de wederpartij erkent dat de overeenkomst kan worden onderworpen aan de uitoefening van bevoegdheden door DNB. Deze leden vragen naar de gevolgen als de bevoegdheden van DNB niet worden erkend door de wederpartij, bijvoorbeeld door conflicterende regelgeving.

11. Regeldruk

Het is nodig om een specificatie te maken van de doelgroep om de regeldrukeffecten die de richtlijn met zich meebrengt te beschrijven, zo lezen de leden van de fractie van D66. Deze leden vragen of hierbij ook de gevolgen voor consumenten en bedrijven worden betrokken indien de toegang tot financiële diensten beperkt zou kunnen worden als gevolg van deze richtlijn.

12. Uitvoering

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering ook over implementatie van de open normen ten aanzien van de bevoegdheid van de nationale afwikkelingsautoriteit afstemming heeft gezocht met de Europese Commissie. Zo nee, waarom niet? Zo ja, heeft de Europese Commissie in tegenstelling tot de Raad van State geadviseerd deze open normen in de implementatiewet ongemoeid te laten?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of andere EU-lidstaten er wel voor gekozen hebben de open normen ten aanzien van de bevoegdheden van afwikkelautoriteiten verder te beperken. Welke overwegingen spelen hierbij voor deze landen een rol?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen in hoeverre Nederlandse instellingen in staat worden geacht voor aanvang van 2024 aan de nieuwe eisen te voldoen. Zij vragen bovendien op welke wijze de regering voortgang op dit punt van de instellingen zal monitoren.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen waar de regering haar verwachting op baseert dat de te late implementatie van de richtlijn geen effecten gaat hebben.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de waarschijnlijkheid is van het scenario waarin DNB op grond van de richtlijn handhavend moet optreden, maar dat nog niet kan. Als dit het geval is, wat heeft dit voor consequenties? Kan dit toegelicht worden met een hypothetisch voorbeeld?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen ten slotte of ook andere lidstaten te maken hebben met overschrijding van de implementatiedeadline. Zo ja, welke zijn dit? Zijn er ook landen die de implementatiedeadline wel gehaald hebben? Waarom zij wel en Nederland niet?

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel C

De leden van de D66-fractie begrijpen dat DNB van een EU-moederholding kan eisen dat een bepaling wordt opgenomen in een door haar dochter gesloten overeenkomst. Omdat het ook denkbaar is dat er een niet-EU-moederholding is met een dochter in de Europese Unie en een andere dochteronderneming in een derde land, vragen deze leden de regering of DNB in dat geval ook van de moederholding kan eisen dat een dergelijke bepaling wordt opgenomen in een overeenkomst. Zo nee, hoe kijkt de regering naar de gevolgen van dit voorstel op het gebied van rechtsgelijkheid?

OVERIG

Ter implementatie van de wijzigingsrichtlijn worden aan DNB verschillende (ruime) bevoegdheden toegekend, zo constateren de leden van de VVD-fractie. In de wijzigingsrichtlijn worden, veelal in relatie tot deze bevoegdheden van DNB in de functie van nationale afwikkelingsautoriteit, verschillende vage en zeer open criteria gebruikt zoals «passend» en «redelijk». De Raad van State merkt op dat in het voorstel deze termen zijn overgenomen zonder dat deze worden verduidelijkt in de wettekst of de toelichting. De regering stelt daarop dat het belangrijk is dat bij de implementatie van de wijzigingsrichtlijn in alle lidstaten zo nauw mogelijk wordt aangesloten bij de formuleringen in die richtlijn, teneinde een uniforme toepassing van het afwikkelingskader te bewerkstelligen. Deelt de regering de mening dat juist open normen ertoe kunnen leiden dat er geen uniforme toepassing zal plaatsvinden? Er is immers meer interpretatieruimte voor de lidstaten. Wat is de inzet geweest van de regering bij de totstandkoming van deze open normen? Is de regering van plan alsnog tot nadere (Europese) inkadering te komen ten aanzien van deze normen? Wat was het standpunt van de Europese Commissie ten aanzien van deze open normen? Zijn er lidstaten die besloten hebben om deze open normen in te kaderen in een implementatiewet?

De leden van de CDA-fractie vragen naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ingediende wetsvoorstel. Deze leden merken op dat de kritiek van de Raad van State wat betreft de open normen in de implementatie opvalt. In hoeverre kan de regering onderbouwen dat deze open normen daadwerkelijk in lijn zijn met hoe de wetgeving in andere landen is geïmplementeerd? In het verlengde daarvan vragen deze leden of andere lidstaten de normen wel hebben ingevuld, en zo ja, op welke wijze.