

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2323

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 10 maart 2017

De vaste commissie voor Financiën heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Financiën over de brief van 19 december 2016 over de kabinetsreactie op voorstellen van de Europese Commissie inzake risicoreducerende maatregelen (Kamerstuk 22 112, nr. 2261).

De vragen en opmerkingen zijn op 2 februari 2017 aan de Minister van Financiën voorgelegd. Bij brief van 9 maart 2017 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Zuilen

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de VVD

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de brief met de kabinetsreactie op voorstellen van de Europese Commissie (EC) inzake risicoreducerende maatregelen.

Deze leden vinden de inzet op de financiële stabiliteit van groot belang. Maatregelen om dat te bevorderen moeten internationaal worden genomen (niet alleen op Europees niveau, maar mondiaal), ook vanuit het oogpunt van een gelijk speelveld. Kan de Minister aangeven welke stappen gezet worden om het implementeren van deze maatregelen op mondiaal niveau te bevorderen? Verder zijn deze leden van mening dat er gekeken moet worden naar de reële risico's, in tegenstelling tot bijvoorbeeld enkele van de gepresenteerde voorstellen in het kader van Basel 3,5 of 4 die dat niet dan wel onvoldoende doen. Verder vinden zij ook de concurrentiepositie en de gevolgen voor de kredietverlening en de economie (en daarmee banen) van belang.

De leden van de VVD-fractie willen weten wat de exacte en concrete gevolgen van de voorgestelde maatregelen en de kabinetsinzet zijn voor de Nederlandse banken en financiële sector. Verder willen de leden weten wat de eventuele gevolgen voor de kredietverlening kunnen zijn, met name voor het mkb en de hypotheek.

Er worden nu voorstellen gepresenteerd voor het aanpassen van het herstel- en afwikkelkader en resolutiemechanisme van banken. De afgelopen tijd zijn bij de redding van de Italiaanse banken de huidige afspraken niet eens nagekomen. Welke aanpassingen in de voorstellen zijn nodig om alle landen te dwingen de eerdere regels gewoon na te komen, zo vragen deze leden aan de Minister. Waarom is dit geen onderdeel van de huidige voorstellen? Kan de Minister aangeven hoe in de toekomst voorkomen wordt dat er al te «creatieve» manieren worden bedacht om in weerwil van de Europese regels toch bail-outs uit te voeren of op andere wijze private financiële problemen met publieke middelen op te lossen?

Wat betekent het precies dat de EC voorstelt de total loss-absorbing capacity (TLAC)-standaard te implementeren in de EU-wetgeving en deze te laten versmelten met de minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL)? Wat is het verschil met de huidige MREL? Hoe wordt afgeweken van de internationale TLAC-standaard? Het kabinet zal zich inzetten voor een aanscherping van het voorstel op het gebied van MREL. Waar gaat het kabinet zich precies voor inzetten? In hoeverre wijkt dit af van de internationale afspraken? Waarom vindt het kabinet de EC-voorstellen onvoldoende?

De leden van de VVD-fractie delen de mening van het kabinet dat voorkomen moet worden dat banken een prikkel hebben om in elkaars MREL-instrumenten te beleggen. Hoe kansrijk is een dergelijke aanpassing?

Waarom vindt het kabinet het noodzakelijk dat de afwikkelingsautoriteit de discretionaire bevoegdheid krijgt om de MREL hoger vast te stellen dan tweemaal de kapitaalisen? Wat vindt het kabinet dan dat noodzakelijk is? Wat zijn de gevolgen van de kabinetsinzet?

Het kabinet acht het van belang dat mondiale systeembanken alleen onder bepaalde voorwaarden gebruik mogen maken van de mogelijkheid voor maximaal 3,5% risicogewogen activa aan senior obligaties mee te tellen in de TLAC. In hoeverre wijkt dit dan af van de internationale standaarden? Welke gevolgen heeft dit voor het mondiale gelijke speelveld? Waarom vindt het kabinet dit nodig?

De leden van de VVD-fractie lezen dat het moratorium op drie verschillende momenten kan worden toegepast. De ervaring leert, bijvoorbeeld bij SNS, dat de toezichthouder(s) vaak niet durven ingrijpen omdat dit een negatief versterkend effect kan hebben. Waarom gaan de stappen een en twee wel werken in EU-verband? Hoe verschilt het EC-voorstel nu van de huidige Nederlandse praktijk?

De leden van de VVD-fractie delen voorts met het kabinet het standpunt dat het van belang is om nader te specificeren onder welke omstandigheden een moratorium kan worden toegepast. Zekerheid en duidelijkheid is belangrijk op dit punt, evenals het op een gelijke manier inzetten van de instrumenten in de verschillende landen.

De EC stelt voor om de nationale insolventiewetgeving voor banken deels te harmoniseren. Wat is het verschil met de huidige Nederlandse wetgeving op dit punt? Wat zijn de gevolgen van de EC-voorstellen voor de Nederlandse wetgeving en voor crediteuren?

De EC introduceert een geharmoniseerde minimum leverage ratio eis van 3%. Nederland heeft een eenzijdige eis van 4% voor haar systeemrelevante banken. De leden van de VVD-fractie waren daar zoals bekend geen voorstander van in verband met het gelijke speelveld. Waarom is er geen bereidheid, mede met het oog op het gelijke speelveld, de Nederlandse eis aan te passen aan de EC-voorstellen? Waarom is het niet gelukt om in de EC een vergelijkbare eis te introduceren zoals nu geldt in Nederland, zodat op deze wijze weer een gelijk speelveld kan worden gecreëerd?

Waarom wordt een voorschot genomen op de definitieve Bazelse leverage ratio definitie? Als straks blijkt dat de Bazelse definitie toch anders wordt, zal deze dan in EU-verband ook weer worden aangepast? Zo nee, waarom niet?

Wat houdt de materiële uitzondering op de leverage ratio met betrekking tot de publieke sector ontwikkelingsbanken precies in? Wanneer is een organisatie een publieke sector ontwikkelingsbank? Welke Nederlandse banken vallen daaronder? Welke gevolgen heeft dit voor de desbetreffende banken? NWB, BNG en FMO moeten in Nederland wel voldoen aan de eis van 3%. Blijft dit ook zo met de nieuwe EC-voorstellen? Zo nee, waarom niet? Waarom moet volgens het kabinet voor Nederlandse sectorbanken afgeweken worden van de afspraken over het leverage ratio? In de sectorbanken zitten toch ook risico's?

Wat wil het kabinet nu precies anders in relatie tot het punt net stable funding ratio (NSFR)/handelsboek? De EC wil mogelijke negatieve effecten op de marktliquiditeit en de markt voor gedekte obligaties beperken. In hoeverre onderschrijft het kabinet dit ook?

De leden van de VVD-fractie zijn altijd een groot voorstander van proportionaliteit van regelgeving. Onduidelijk is nog wat de exacte voorstellen van de EC hiervoor zijn en of dit voldoende is. Kan de Minister aangeven wat de voorstellen zijn? In hoeverre sluiten deze aan bij voorstellen zoals de «bankvergunning light»? En in hoeverre worden de vrijstellingsgrenzen verhoogd? Als dit niet het geval zal zijn, waarom worden deze niet verhoogd met het oog op de proportionaliteit?

Voorts zijn deze leden blij met de uitbreiding van de gunstige behandeling van mkb-kredieten en de introductie van een gelijksoortige factor voor infrastructuurkredieten. De kredietverlening van banken aan het mkb blijkt namelijk lastig. En alhoewel de leden van de VVD-fractie ook sterk inzetten op alternatieve financieringsvormen voor het mkb, zullen de banken in Nederland de komende tijd nog een zeer belangrijke financier van het mkb zijn en blijven. Waarom ziet de Minister dit niet zo, gelet op de kabinetsreactie? Wat zou volgens de Minister wel effectief zijn op dit punt?

De leden van de VVD-fractie vinden het een goede zaak dat de EC nu eindelijk met een voorstel komt om Nederlandse kredietunies uit te zonderen van de reikwijdte van het Europese kapitaalisenraamwerk.

De leden van de VVD-fractie lezen dat volgens het kabinet het kapitaalisenraamwerk reeds goede regels bevat voor pijler II en dat Nederland de verheldering van deze regels verwelkomt. Aansluitend stelt het kabinet: «Dit geldt niet voor de preferentie die aan AT1-coupons wordt toegekend en het signaal dat daarvan uitgaat.» Wat houdt dit precies in? Wat wordt hiermee bedoeld? Waarom is het kabinet van deze mening?

De leden zien het EC-voorstel voor het aanpassen van de beloningsregels als een goede ontwikkeling in relatie tot de proportionaliteit van de regelgeving. Bepaalde regels worden afgeschaft voor kleine, niet-complexe banken en bij alle banken voor medewerkers met lage variabele beloningen. Welke gevolgen hebben de EC-voorstellen voor de beloningen voor de wet- en regelgeving op het gebied van beloningen in Nederland? Tot welke aanpassingen gaat dit leiden in de Nederlandse wet- en regelgeving?

De leden van de VVD-fractie lezen met tevredenheid dat het kabinet van mening is dat de voorgestelde maatregelen nog geen reden zijn om te komen tot eventuele risicodeling. Het kabinet meent dat risicoreducerende maatregelen eerst overeengekomen moeten zijn voordat overgegaan kan worden tot besluiten over eventuele risicodeling. De leden onderschrijven dit. Deelt de Minister echter ook de mening dat implementatie net zo belangrijk is als het puur «overeenkomen» van maatregelen, en dat dit dus ook een voorwaarde moet zijn voordat er nagedacht wordt over eventuele risicodeling? Als we zien hoe er nu wordt gehandeld bij de redding van de Italiaanse banken is er wat betreft de leden van de VVD-fractie geen enkele aanleiding om tot eventuele risicodeling over te gaan. Deelt de Minister deze conclusie? Is de Minister van mening dat eventuele risicodeling, zoals een Europees depositogarantiestelsel, alleen in het uiterste geval en als sluitstuk van de bankenunie gezien kunnen worden, en dus alleen nadat de huidige risicoreducerende maatregelen zich in de praktijk hebben bewezen?

Het kabinet wacht verdere voorstellen voor risicoreductie af. De leden van de VVD-fractie juichen dit toe. Kan de Minister aangeven welke verdere maatregelen verwacht worden? Wanneer verwacht de Minister bijvoorbeeld concrete plannen over de risicoweging van staatsobligaties op bankbalansen en het oplossen van het probleem met non-performing loans?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af welke maatregelen genomen worden om ervoor te zorgen dat de terechte risicoreductie niet, of zo min mogelijk, ten koste gaat van de kredietverlening van banken. De leden vragen de Minister scherp toe te zien op mogelijke vormen van overregulering, die de kredietverlening en de economische groei kunnen schaden.

Hoe schat de Minister de totale impact in van deze voorstellen van de EC op de banken? Kan hij daarbij specifiek letten op de impact op de kapitaalpositie?

Per 1 januari 2018 dienen banken te voldoen aan de eisen in het kader van de MREL. Daarvoor is het nodig dat op Europees niveau de mogelijkheid geschapen wordt voor de uitgifte van een extra laag achtergesteld vreemd vermogen (senior unsecured), die per 1 juli 2017 gereed moet zijn. Hoe kijkt de Minister naar dat tijdstraject? Is dit goed haalbaar? En kan hij eventueel opties overwegen om sneller met het traject te starten?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdA

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de kabinetsreactie op de voorstellen van de EC ten aanzien van de risicoreducerende maatregelen. Wel hebben deze leden nog enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de MREL wordt verlaagd naar tweemaal de kapitaaleisen en een eventuele ophoging in de vorm van guidance door de afwikkelingsautoriteiten. Kunnen deze leden hieruit opmaken dat de bail-in eisen versoepeld worden? Zij vragen hoe de Minister oordeelt over dit voorstel? Deelt de Minister de mening van deze leden dat banken altijd voldoende kapitaal moeten bezitten, zodat bij faillissement aandeelhouders in plaats van de belastingbetaler op de blaren moeten zitten? Is de Minister van mening dat dit principe voldoende is gewaarborgd bij deze voorstellen?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat er een verschil is tussen de daadwerkelijke MREL en het element guidance. Deze leden vragen hoe deze guidance zich verhoudt tot de guidance die al door de toezichthouder wordt toegepast voor het aanhouden van de kapitaaleisen. Deze leden vragen of banken verplicht zijn om de MREL-eisen evenals deze guidance publiekelijk te vermelden. Ook vragen deze leden in welke omstandigheden de afwikkelingsautoriteit de guidance kan omzetten in een harde MREL. Zij vragen de Minister of hier al regels voor zijn vastgelegd. Tot slot lezen zij dat het kabinet de nieuwe guidance onvoldoende acht. Zij vragen de Minister wat de inzet van het kabinet zal zijn bij de bespreking van deze regels omtrent guidance.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de consequenties van het doorbreken van de MREL tot nog toe niet expliciet geregeld waren. Zij lezen dat het doorbreken van de buffers pas tot het beperken van dividenduitkeringen en variabele beloningen leidt indien de MREL niet binnen zes maanden is hersteld. Zij vragen de Minister of zes maanden niet een erg lange termijn is voordat er consequenties zijn voor beleggers en bijvoorbeeld bestuurders. Deelt de Minister de mening van deze leden dat het beter is als er eerder consequenties volgen wanneer de MREL niet hersteld wordt? Is hij bereid om hier op in te zetten?

De leden van de PvdA-fractie lezen dat het door een interne MREL ook mogelijk wordt om alleen de toponderneming van een bankengroep af te wikkelen en dat de afwikkelbaarheid van grote bankengroepen daardoor verbetert. Zij vragen de Minister te reflecteren op de mogelijke risico's hiervan voor landen die voornamelijk banken hebben die opereren als dochterondernemingen van een internationale bankengroep.

De leden van de PvdA-fractie vragen tot welke nieuwe bevoegdheden het aanpassen van het moratorium voor de Nederlandse afwikkelingsautoriteit leidt. Zij vragen ook onder welke omstandigheden de Minister van mening is dat een moratorium mag worden toegepast.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat de consequenties van de voorstellen over een nieuwe crediteurenhiërarchie zijn voor Nederland. Zij vragen of de voorliggende voorstellen ook een wijziging van het Nederlandse insolventierecht vereisen.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat bepaalde onderdelen van de noemer in leverage-ratio nog onderwerp van discussie zijn. Deze leden vragen welke elementen dit zijn en wat de inzet van het kabinet is bij deze discussies. Ook vragen zij de Minister toe te lichten aan welke eisen de sectorbanken moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een zachtere leverage ratio.

De leden van de PvdA-fractie vragen ook met betrekking tot de kapitaaleisen in welke gevallen de pijler II eisen in de vorm van guidance omgezet kunnen worden in een «harde» pijler II eis.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de Minister inzicht kan geven in de berekening van de «maximum distributable amount», en of de Minister van mening is dat deze voldoende streng is.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom en in welke gevallen de Commissie de eisen voor het handelsboek permanent lager vast kan stellen.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat toezichthouders onderdelen van een bankengroep kunnen uitzonderen van prudentiële eisen op soloniveau. Zij vragen de Minister om de waarborgen die hiervoor gesteld zijn toe te lichten. Zij vragen ook welke risico's er zijn wanneer banken op soloniveau vrijgesteld zijn van bepaalde kapitaaleisen. Zij vragen ten slotte of het op deze manier bijvoorbeeld aantrekkelijker kan worden voor een buitenlandse partij om een overname te doen op de Nederlandse markt om zodoende kapitaal te kunnen onttrekken uit een Nederlandse dochter.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat de Commissie voorstellen heeft gedaan voor een meer proportionele toepassing van de beloningsregels. Deze leden vragen de Minister welke consequenties dit heeft voor de Nederlandse beloningsregels. Zij stellen dat de Europese regels er nooit toe mogen leiden dat de strenge Nederlandse bonuswetgeving wordt afgezwakt. Ook vragen zij de Minister toe te lichten wat er bedoeld wordt met het uitbetalen van variabele beloningen in share-linked instrumenten.

De leden van de PvdA-fractie vragen tot slot nog of er in het kader van deze maatregelen gesproken is over de weging van en het maximale aantal staatsobligaties op bankenbalansen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

De leden van de fractie van de SP hebben met interesse kennisgenomen van de kabinetsreactie op het door de Europese Commissie op 23 november 2016 gepresenteerde pakket voorstellen om risico's te verminderen in de Europese bankensector. Evenwel hebben deze leden nog enkele vragen over deze kabinetsreactie.

Onder het kopje MREL lezen de leden van de fractie van de SP dat het voorstel van de EC is om de MREL te verlagen en dat een ophoging van de kapitaaleisen vrijblijvender wordt. Vindt het kabinet dit een wenselijke ontwikkeling? Zo ja, waarom? Zo nee, hoe zal de Minister precies in Europees verband pleiten voor aanscherping van dit voorgestelde beleid?

De leden van de fractie van de SP vragen voorts aan de Minister waarom er niet voor wordt gekozen het voorbeeld van Duitsland en Frankrijk te volgen met betrekking tot het aanpassen van de rangeregeling voor schulden. Wat is het voordeel van de oplossing die door de EC wordt voorgesteld ten opzichte van de Duits-Franse oplossing?

Verder vragen deze leden aan de Minister of Nederlandse banken onder de uitzondering op de leverage ratio eisen vallen, en zo ja, welke banken dit betreft.

Kan de Minister voor de leden van de SP-fractie verduidelijken in welke gevallen de pijler II kapitaaleis in een «harde» eis kan worden omgezet? Na hoeveel waarschuwingen gaat de toezichthouder hiertoe over?

De leden van de fractie van de SP lezen dat: «Lichtere rapportage- en disclosure-verplichtingen voor bepaalde banken ... passend [zijn].» Kan de Minister aangeven op welke banken met deze passage precies wordt gedoeld?

Deze leden vragen de Minister of hij niet bang is dat het toezicht op bonussen met de voorstellen van de Europese Commissie dusdanig vermindert, dat dit tot perverse prikkels gaat leiden in de bankensector? Kan de Minister voorts verduidelijken wat het kabinet bedoelt met de zin: «De drempelwaarden worden als hoog gezien in de Nederlandse context.» Zal het kabinet in Europees verband pleiten voor meer of minder uitzonderingen op de beloningsregels?

Gaat de Minister concrete voorstellen doen om er voor te zorgen dat het doorbreken van de MREL echt serieuze consequenties heeft, zoals de leden van de SP-fractie lezen op bladzijde 14 van de kabinetsreactie?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PVV

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de kabinetsreactie op voorstellen van de EC inzake risicoreducerende maatregelen. Naar aanleiding hiervan brengen deze leden het volgende naar voren.

Allereerst merken de leden van de PVV-fractie op dat het element guidance nieuw is aan het EC-voorstel. De leden van de PVV-fractie vragen de Minister hier nader op in te gaan. Om wat voor soort advies gaat het hier? Daarnaast merken de leden van de PVV-fractie op dat het opleggen van deze guidance voor banken geen verlichting is en geen directe consequenties heeft. Echter kan de afwikkelingsautoriteit dit omzetten in een harde MREL indien een bank moedwillig de MREL-guidance negeert. Kan de Minister verduidelijken in welke gevallen de afwikkelingsautoriteit precies over zal gaan tot deze harde MREL? Tevens vragen de leden van de PVV-fractie de Minister nader toe te lichten wat de harde MREL inhoudt en wat voor gevolgen dit met zich mee kan brengen.

Voorts vragen de leden van de PVV-fractie de Minister aan te geven welke maatregelen de EC introduceert die de toezichthouder en afwikkelingsautoriteit moeten nemen indien een bank niet meer aan haar MREL voldoet. Kan de Minister deze maatregelen tevens toelichten?

Daarnaast vragen de leden van de PVV-fractie de Minister nader te motiveren waarom ervoor gekozen is om door het depositogarantiestelsel gegarandeerde deposito's, verplichtingen aan centrale tegenpartijen en claims die in aanmerking komen voor het beleggerscompensatiestelsel uit te zonderen van de bevoegdheid van lidstaten tot het uitstellen van alle betalings- en leveringsverplichtingen.

Verder vragen de leden van de PVV-fractie de Minister wat het voorstel om bij beursgenoteerde banken toe te staan dat variabele beloningen (deels) in share-linked instrumenten worden uitbetaald precies inhoudt. Kan de Minister dit nader specificeren? Hoe hoog mogen deze variabele beloningen maximaal zijn? Hoe zal worden voorkomen dat het bonus-plafond op deze wijze wordt omzeild?

Ten slotte willen de leden van de PVV-fractie weten wat de financiële gevolgen zijn van deze voorstellen voor Nederland en het Nederlandse bedrijfsleven. Wat zijn verder de administratieve lasten?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de D66

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief van de Minister van Financiën over de nieuwe Commissievoorstellen om de risico's te verminderen in de Europese bankensector. De leden hebben hier enkele vragen over.

De leden van de D66-fractie zijn blij dat er stappen gezet worden om risico's te verminderen voor Europese banken. Zeker risico's bij systeem-banken, banken die «too big to fail» zijn geworden, moeten worden voorkomen. Daarom zijn de leden blij met de voorstellen die passen in de bredere voltooiing van de bankenunie.

De leden zijn echter net als het kabinet van mening dat de voorstellen ambitieuzer kunnen zodat de belastingbetaler niet de dupe wordt van bancaire problemen. De leden vragen de Minister dan ook toe te lichten hoe Nederland zich voor ambitieuzere voorstellen gaat inzetten.

De leden van de D66-fractie constateren dat er in het EC-voorstel een onderscheid wordt gemaakt tussen de daadwerkelijke MREL, gelijk aan tweemaal de kapitaaleisen voor de banken met een bail-in afwikkelings-strategie en een element van guidance. Kan de Minister toelichten of het klopt dat alleen de daadwerkelijke MREL een harde eis is? De leden lezen echter ook dat er geen consequentie is indien een bank niet meer voldoet aan de opgelegde MREL. Kan de Minister dit toelichten?

De leden vragen de Minister wanneer het guidance element toch omgezet kan worden in een harde eis? Hoe is dat nu geregeld en hoe zou de Minister dit idealiter vormgeven? Kan de Minister dit toelichten? En welke consequenties kunnen dan verbonden worden aan dit guidance element? En ook hier vragen de leden hoe dit nu geregeld is en hoe de Minister dit idealiter zou zien?

Het voorstel geeft ook de verplichting aan de toezichthouder en de afwikkelingsautoriteiten om aanvullende maatregelen te nemen, zoals het opleggen van boetes of het vervangen van het bestuur van de bank. Hoe wordt deze verplichting geregeld? Kan de Minister toelichten of dit betekent dat er verschillen tussen lidstaten kunnen ontstaan? Wat is hierover de mening van de Minister?

Kan de Minister nader toelichten wat naar verwachting het politiek krachtenveld is rondom de inzet van Nederland om een voldoende hoge MREL, namelijk een MREL om tenminste 8% totale passiva te kunnen bail-innen? En hoe gaat het kabinet zich namens Nederland hiervoor inzetten?

De leden van de D66-fractie delen de mening dat de MREL-instrumenten daadwerkelijk makkelijk en volledig bail-inbaar zijn. Waar ziet de Minister hier eventuele problemen? Waarom kan een afwikkelingsautoriteit mogelijk niet voldoende achterstelling van de MREL-instrumenten eisen? Hoe moet dit wel mogelijk gemaakt worden?

De Minister noemt dat het kabinet het wenselijk acht om nader te specificeren onder welke omstandigheden een moratorium kan worden toegepast voordat een besluit tot afwikkeling is genomen. Kan de Minister toelichten onder welke omstandigheden dit mogelijk zou moeten zijn? En onder welke omstandigheden niet? Wordt hier door het kabinet ook op ingezet?

De leden van de D66-fractie delen dat er zo spoedig mogelijk een akkoord moet komen ten aanzien van de crediteurenhiërarchie. Is het waar dat het kabinet dit voorstel daarom apart wil behandelen en dat dit voorstel dus niet valt onder de voorstellen die het kabinet in samenhang wil bekijken, zoals aan het einde van de brief wordt geschetst?

De leden lezen dat de Nederlandse banken nu niet voldoen aan de voorwaarden die door de EC gesteld worden aan uitzonderingen voor een aangepaste, passende leverage ratio. Kan de Minister toelichten om welke voorwaarden dit gaat? Hoe wil de Minister hier mee omgaan?

Tot slot vragen de leden van de D66-fractie of de Minister het krachtenveld nader kan toelichten rond de Nederlandse inzet om de leverage ratio op minimaal 4% vast te stellen. Kan de Minister toelichten hoe verschillende lidstaten zich positioneren?

II Reactie van de Minister van Financiën

Leverage ratio en Bazel

De leden van de fractie van de VVD stellen dat risicoreducerende maatregelen niet alleen in Europa van belang zijn voor de financiële stabiliteit, maar ook mondiaal. Deze leden vragen dan ook welke stappen worden gezet om te bevorderen dat deze maatregelen ook op mondiaal niveau worden geïmplementeerd vanuit het oogpunt van een gelijk speelveld.

Het kabinet deelt de insteek dat risicoreducerende maatregelen in de bankensector niet alleen in Europa relevant zijn, maar dat internationale minimumstandaarden ook nodig zijn. Hierbij speelt het gelijke speelveld een rol, alsook het risico op besmettingsgevaar tussen landen en bankensectoren. Veel van de elementen die onderdeel zijn van de voorstellen van de Europese Commissie, komen voort uit het implementeren van standaarden die al eerder in het Bazelse Comité zijn afgesproken. Voorbeelden hiervan zijn de *net stable funding ratio* (NSFR), de *leverage ratio* en het nieuwe raamwerk voor het handelsboek. Bazelse standaarden zijn internationale, niet bindende minimumstandaarden. Hiervan kan worden afgeweken wanneer een maatregel een disproportionele impact op Europese banken en/of de economie heeft. Omgekeerd kan er noodzaak zijn boven internationale minima te gaan zitten,

bijvoorbeeld omdat in de bankenunie afspraken over risicodeling zijn gemaakt.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom er geen bereidheid is om de 4% leverage ratio eis in Nederland aan te passen aan de 3% eis die de Commissie voorstelt. Ook vragen deze leden waarom – met het oog op een gelijk speelveld – het niet is gelukt om in de Commissievoorstellen een vergelijkbare eis te creëren zoals deze nu in Nederland geldt. De leden van de D66-fractie vragen in dit kader naar het krachtenveld en de positionering van de verschillende lidstaten.

De Commissie heeft ervoor gekozen om aan te sluiten bij de voorlopige minimale «3% norm» zoals deze is afgesproken in het Bazelse Comité. In Bazel zijn nog geen definitieve afspraken gemaakt over de hoogte van de leverage ratio. Naar verwachting gebeurt dit op relatief korte termijn. De Commissie zal opnieuw naar de hoogte van de leverage ratio kijken zodra het Bazelse raamwerk definitief is. De inzet van het kabinet is er op gericht om minimaal 4% voor alle Europese systeembanken af te spreken.¹ Een hoge leverage ratio eis voor Europese systeembanken kan een stevige bijdrage leveren aan het verder verminderen van risico's en het creëren van een gelijk speelveld. Wanneer deze inzet niet haalbaar blijkt te zijn, dient de mogelijkheid behouden te blijven om nationaal een hogere eis dan 3% te kunnen stellen, zodat het huidige Nederlandse leverage ratio beleid voor systeembanken kan worden voortgezet.

Veel lidstaten hebben nog geen standpunt bepaald over de hoogte van de leverage ratio, omdat ze eerst willen wachten op de publicatie van de definitieve leverage ratio afspraken in het Bazelse Comité. Wel hebben meerdere lidstaten al aangegeven bereid te zijn te kijken naar een leverage ratio hoger dan 3% voor mondiaal systeemrelevante banken nadat definitieve Bazelse afspraken zijn gemaakt. Enkele lidstaten gaven aan dat hierbij ook gekeken kan worden of dit ook voor overige systeemrelevante banken moet gelden. Enkele andere lidstaten geven in dit stadium aan 3% voldoende te vinden.

De leden van de fractie van de VVD vragen waarom een voorschot wordt genomen op de definitieve Bazelse leverage ratio definitie en vragen of deze in EU-verband ook weer wordt aangepast als straks blijkt dat de Bazelse definitie toch anders wordt (en zo nee, waarom niet). De leden van de fractie van de PvdA vragen welke elementen van de leverage ratio definitie nog onderwerp van discussie zijn en wat de positie van de Minister daarbij is.

De Ecofin Raad heeft de Commissie in juni 2016 opgedragen zo snel mogelijk voorstellen te presenteren om de risico's in de Europese bankensector verder te verminderen.² Deze wetsvoorstellen zijn daar onderdeel van. De verwachting is dat het definitieve Bazelse leverage ratio raamwerk in belangrijke mate overeen zal komen met het bestaande raamwerk. Wijzigingen die nog volgen kunnen – indien lidstaten hiertoe besluiten – nog worden meegenomen in de Europese discussies. Op enkele onderdelen heeft de Commissie bij de leverage ratio definitievoorstellen gedaan die in elk geval afwijken van de bestaande Bazelse definitie. Hierbij gaat het om blootstellingen die dan mogen worden afgetrokken van de totale activa bij het bepalen van de leverage ratio. Zoals aangehaald in de kabinetsreactie, zijn drie belangrijke voorbeelden daarvan:

¹ Deze inzet geldt niet voor systeemrelevante publieke sectorbanken (zoals BNG Bank).

² <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/17-conclusions-on-banking-union/>.

- 1) de behandeling van de activa van publiekesectorbanken (zie ook hieronder);
- 2) de behandeling van onderpand dat gestort wordt bij het openen van een derivatenpositie («*initial margin*») indien het derivaat *gecleared* wordt bij een gekwalificeerde centrale tegenpartij en;
- 3) exportkredieten voor zover deze direct of indirect gegarandeerd worden door de Staat.

Ten aanzien van punt 2) willen veel lidstaten – waaronder Nederland – eerst afwachten waartoe het Bazelse Comité besluit. De voorgestelde afwijking bij 3) kan het kabinet steunen. Hiervoor zijn minimaal twee redenen. Ten eerste is het totale effect van deze uitzondering op de hoogte van de leverage ratio van Europese banken, volgens de Europese Bankenautoriteit (EBA), slechts klein. Ten tweede draagt dit bij aan een gelijk speelveld tussen verschillende nationale regelingen in de EU ten aanzien van exportkredieten. In Nederland – en enkele andere lidstaten – spelen private banken (die een leverage ratio eis krijgen opgelegd) hierbij een belangrijke rol. In andere landen is dit niet of nauwelijks het geval.

Verskillende fracties stellen vragen over de uitzondering op de leverage ratio voor publieke sector ontwikkelingsbanken. De leden van de fractie van de VVD willen weten wat deze uitzondering precies inhoudt, en wanneer een organisatie een publieke sector ontwikkelingsbank is. Ook vragen de leden van de fractie van de VVD welke Nederlandse banken hier onder vallen en welke gevolgen dit heeft voor de betreffende banken. Ook de leden van de fracties van de PvdA, SP en D66 vragen naar de voorwaarden/eisen die gesteld worden om hieraan te voldoen, of Nederlandse (sector)banken hier aan (kunnen) voldoen en hoe de Minister hier mee wil omgaan. De leden van de fractie van de VVD stellen tevens dat BNG, NWB en FMO in Nederland aan de 3% eis moeten voldoen en vragen of dit zo blijft met de nieuwe Commissievoorstellen. Ook vragen deze leden waarom volgens het kabinet voor de Nederlandse sectorbanken afgeweken zou moeten worden van de afspraken over de leverage ratio, aangezien in sectorbanken ook risico's zitten.

De Commissie stelt voor om de activa van publieke ontwikkelingsbanken af te trekken van de (noemer van de) leverage ratio, wanneer deze activa blootstellingen betreft op overheden. Als reden hiervoor geeft de Commissie aan dat de activa van deze banken relatief lage risicogewichten kennen. Ook hebben deze banken minder bewegingsvrijheid dan andere banken om te voldoen aan een leverage ratio eis, bijvoorbeeld omdat het mandaat niet toestaat om het bedrijfsmodel aan te passen. Een 3% leverage ratio eis is voor deze banken dus relatief lastiger te bereiken dan voor andere banken.

Een publieke ontwikkelingsbank mag van deze clausule gebruik maken wanneer aan vijf voorwaarden is voldaan. Op hoofdlijnen zijn dit:

- i. de bank is opgericht naar publiek recht door een overheid;
- ii. de activiteiten zijn beperkt tot het – op niet-concurrerende basis – bevorderen van bepaalde publieke doelstellingen;
- iii. het doel is niet de maximalisatie van winst of marktaandeel;
- iv. minimaal 90% van het eigen vermogen, de totale passiva of de totale activa van de bank zijn direct of indirect door de overheid gegarandeerd;
- v. er mogen geen door het depositogarantiestelsel (DGS) gedekte deposito's worden geaccepteerd.

Over deze criteria zal nog gesproken worden tijdens de raadsonderhandelingen. Afhankelijk van de precieze interpretatie van de criteria, lijken BNG en NWB in elk geval niet aan criterium i) en v) te voldoen. Omdat de

leverage ratio van FMO al veel hoger ligt dan 3%, is deze clausule voor deze bank materieel niet van belang. Overigens geldt voor deze drie banken op dit moment geen Nederlandse leverage ratio eis. In lijn met de kabinetsvisie Nederlandse bankensector, dienen (alleen) vier systeemrelevante banken (ING Bank, ABN Amro, Rabobank en SNS Bank) de leverage ratio uiterlijk in 2018 naar minimaal 4% te hebben gebracht.

Ik deel de opvatting van de leden van de VVD-fractie dat de sectorbanken ook risico's lopen. Daarom is onder meer het kapitaaleisenraamwerk (de CRR/CRD) ook op hen van toepassing. Echter, op onderdelen kunnen prudentiële eisen (te) stevig voor de sectorbanken uitpakken. Om redenen die aansluiten bij de voornoemde argumenten die de Commissie nu naar voren brengt, heb ik in een eerder stadium daarom toegezegd mij te zullen inzetten voor een passende Europese leverage ratio eis voor de Nederlandse sectorbanken.³ Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op de Commissievoorstellen, zie ik daartoe meerdere mogelijkheden. Zo kan in het kader van de onderhandelingen ook worden gekeken naar een aangepaste hoogte van de leverage ratio eis voor publieke sector ontwikkelingsbanken en/of een langere transitiefase.

Impact op kredietverlening en proportionaliteit

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de gevolgen van de voorgestelde maatregelen voor de Nederlandse financiële sector. Ook vragen zij wat de eventuele gevolgen voor de kredietverlening kunnen zijn, met name voor het mkb en voor hypotheeklen. De leden van de fractie van de VVD vragen ook hoe de Minister de totale impact van deze voorstellen van de Commissie op de banken schat, en of hij daarbij specifiek kan letten op de impact op de kapitaalpositie. Daarnaast vragen deze leden welke maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de terechte risicoreductie niet, of zo min mogelijk, ten koste gaat van de kredietverlening door banken. Ook de leden van de fractie van de PVV willen weten wat de financiële gevolgen zijn van deze voorstellen voor Nederland en het Nederlandse bedrijfsleven.

De Commissie heeft een *impact assessment* van de voorgestelde maatregelen uitgevoerd.⁴ Hierin zijn meerdere grote nieuwe maatregelen meegenomen: de leverage ratio, de aanpassingen in het raamwerk voor het handelsboek en de NSFR. De algemene conclusie van de Commissie is dat de baten van deze maatregelen opwegen tegen de kosten. De maatregelen zorgen onder meer voor het vergroten van de verliesabsorptiecapaciteit bij banken in tijden van crisis, doordat minder leverage is toegestaan en banken zich stabielier dienen te financieren. Dit draagt ook bij aan een meer duurzame kredietverlening omdat minder neerwaartse druk op de kredietverlening ontstaat in tijden van stress.

Dit laat onverlet dat er ook kosten kunnen zijn. De hogere kapitaaleisen als gevolg van de leverage ratio en het handelsboek leiden volgens de Commissie tot een klein negatief effect op het lange termijn bruto binnenlands product (bbp) van de EU, namelijk –0,03% tot –0,06%. Dit effect wordt veroorzaakt door het verwachte doorprijzen van de hogere kapitaalkosten aan klanten. Het effect op de financieringskosten van Europese banken ligt volgens de Commissie tussen de 1 en 3 basispunten. De Commissie benadrukt hierbij dat de resultaten afhankelijk zijn van verschillende aannames, en dat de analyse niet alle relevante factoren kan meewegen. Zo kunnen bijvoorbeeld niet alle gedragseffecten bij banken als gevolg van de introductie van deze eisen exact in kaart worden

³ Zie onder meer Kamerstuk 28 165, nr. 231.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2016:377:REV1>.

gebracht. Daar staat tegenover dat ook niet alle baten van de maatregelen kunnen worden meegenomen. Zo zijn de baten van een verlaagde kans op systeemcrises niet meegewogen.

Er is geen aparte impact assessment voor Nederlandse banken of de Nederlandse economie opgesteld. Ik heb echter geen aanleiding om te veronderstellen dat de conclusies van de Commissie over de impact van de maatregelen voor de EU als geheel, voor Nederland anders zullen zijn. Verreweg de meeste maatregelen die de Commissie voorstelt betreft de implementatie van verschillende standaarden die de laatste jaren in het Bazelse Comité zijn opgesteld. Hier hebben banken al grotendeels op geanticipeerd. Bij Nederlandse banken is bijvoorbeeld te zien dat de leverage ratio in het derde kwartaal van 2016 stond op gemiddeld 4,2%.⁵ Nederlandse banken hebben stevigere eisen ook weten te combineren met het aantrekken van kapitaal en verstrekken van krediet.⁶

De leden van de fractie van de VVD geven aan blij te zijn met de uitbreiding van de gunstige behandeling van mkb-kredieten en de introductie van een gelijksoortige factor voor infrastructuurkredieten. In dit kader wijzen deze leden er op dat – alhoewel zij sterk inzetten op alternatieve financieringsvormen voor het mkb – banken in Nederland de komende tijd nog een zeer belangrijke financier van het mkb zijn en blijven. Zij vragen waarom de Minister – gelet op de kabinetsreactie – dit niet zo ziet, en wat volgens de Minister dan wel effectief zou zijn op dit punt.

Ik deel de inschatting van deze leden dat banken in Nederland – alsook in andere lidstaten – in elk geval de komende periode nog een zeer belangrijke rol zullen blijven spelen in de financiering van het mkb. Naar mijn mening zijn goed gekapitaliseerde banken de beste manier om te zorgen voor duurzame kredietverlening aan het mkb, aangevuld met eventuele extra maatregelen die overheden kunnen nemen waar specifieke knelpunten in de financiering van het mkb bestaan. Het huidige kapitaal-eisenraamwerk bevat al een MKB-ondersteuningsfactor, waardoor het risicogewicht 24% lager mag worden gesteld voor (mkb-)leningen tot maximaal 1,5 miljoen euro. De EBA kon na onderzoek echter (nog) geen meetbaar positief effect van deze ondersteuningsfactor vinden. Alhoewel EBA geen grote prudentiële risico's signaleert, stelt zij wel dat in sommige gevallen als gevolg van de ondersteuningsfactor mkb-leningen niet voldoende gekapitaliseerd zijn in vergelijking met grotere bedrijfsleningen.⁷

Ik ben niet op voorhand tegen de uitbreiding van de mkb-ondersteuningsfactor en de introductie van een soortgelijke factor voor bepaalde infrastructuurleningen. Echter, de noodzaak van deze uitbreiding lijkt tot op heden niet voldoende onderbouwd, waardoor onduidelijk is of met deze voorstellen een goede balans wordt gevonden tussen het ondersteunen van mkb-leningen en het voldoende kapitaliseren van deze leningen. Dit zal Nederland aan de orde stellen tijdens de verdere besprekingen van de voorstellen in de Raad.

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de voorstellen van de Commissie ten aanzien van proportionaliteit. Ook vragen zij in hoeverre wordt aangesloten bij voorstellen zoals de «bankvergunning light» en in hoeverre de vrijstellingsgrenzen worden verhoogd. Zo nee, vragen de

⁵ <https://www.dnb.nl/over-dnb/taken/financiële-stabiliteit/indicatoren/krediet-leverage/>.

⁶ Kamerstuk 32 013, nr. 92.

⁷ <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1359456/EBA-Op-2016-04++Report+on+SMEs+and+SME+supporting+factor.pdf>.

leden van de fractie van de VVD waarom de vrijstellingsgrenzen niet worden verhoogd met het oog op proportionaliteit. De leden van de fractie van de SP lezen dat «lichtere rapportage- en disclosure-verplichtingen voor bepaalde banken passend [zijn]», en vragen op welke banken hiermee wordt gedoeld. De leden van de fractie van de PVV vragen naar de administratieve lasten.

In december jl. heb ik uw Kamer een brief gestuurd, waarin ik onder meer ben ingegaan op de voortgang van de maatregelen die De Nederlandsche Bank (DNB) en de Autoriteit Financiële Markten (AFM) hebben genomen om toetreding van nieuwe partijen tot de Nederlandse financiële sector te faciliteren.⁸ Hieronder valt het concept «Maatwerk voor Innovatie» (*regulatory sandbox*), waarbinnen toezichthouders beoordelen of bij innovatieve concepten voor bepaalde regelgeving (tijdelijk) een ontheffing kan worden verleend of een alternatieve interpretatie binnen de wettelijke kaders kan worden toegepast.

De voorstellen van de Commissie ten aanzien van proportionaliteit zie ik als complementair aan deze initiatieven. De Commissie beperkt zich tot proportionaliteit binnen de CRR/CRD, zoals aangekondigd bij de recente *Call for Evidence*. Niet alleen potentiële toetreders profiteren van de Commissievoorstellen, maar vooral ook bestaande banken die aan CRR/CRD moeten voldoen en die relatief klein zijn en minder complexe activiteiten uitvoeren.

De Commissie stelt ten eerste wijzigingen voor bij de rapportage aan de toezichthouder en de *disclosure* van kerngegevens aan de buitenwereld. Bij disclosure wordt de frequentie en de inhoud (mate van detail) van de rapportage aangepast aan de omvang van de bank, waarbij drie categorieën worden onderscheiden.⁹ Hierbij wordt ook meegewogen of een bank verhandelbare effecten (aandelen, obligaties) heeft uitgeven. Grote banken die verhandelbare effecten uitgeven, kennen gedetailleerde disclosure-eisen op jaarbasis en tevens meer kernachtige vereisten op halfjaarlijkse en kwartaalbasis. Aan het andere uiterste staan kleine banken die geen verhandelbare effecten uitgeven. Deze instellingen hoeven alleen op jaarbasis kerngegevens vrij te geven. Voor rapportages aan de toezichthouder doet de Commissie een soortgelijk voorstel, waarbij de vermindering van de lasten hier voornamelijk ziet op de frequentie van de rapportages.

Daarnaast stelt de Commissie criteria voor op basis waarvan kredietunies en publieke sector ontwikkelingsbanken in de toekomst – op basis van een voorstel van de Commissie en na goedkeuring door de Raad en het Europees Parlement – uitgezonderd zouden kunnen worden van de eisen in de CRR/CRD, *in aanvulling op* de voorgestelde uitzondering voor Nederlandse kredietunies. Onder deze criteria valt ook een maximum aan de omvang van deze partijen.¹⁰ Alhoewel lidstaten positief staan tegenover meer proportionaliteit in de regelgeving, kijken veel lidstaten

⁸ Kamerstuk 32 013, nr. 142.

⁹ Een bank wordt gezien als groot wanneer minimaal aan een van de volgende criteria wordt voldaan: i) de bank is systeemrelevant, ii) de bank is een van de drie grootste banken in een lidstaat, iii) de totale activa zijn minimaal 30 miljard euro en iv) de totale activa zijn minimaal 5 miljard euro en de totale activa van de bank zijn ook minimaal 20% van het bbp van de lidstaat waarin deze gevestigd is. Een bank wordt als klein gezien wanneer deze maximaal 1,5 miljard euro aan activa heeft. Hiertussen zitten de overige banken.

¹⁰ Voor publieke sector ontwikkelingsbanken geldt een maximum van 30 miljard aan activa. Tevens dient de instelling niet groter te zijn dan 20% van het bbp van de lidstaat waarin het gevestigd is. Voor individuele kredietunies geldt een maximum van 100 miljoen aan activa. Ook mag de activa van alle kredietunies in een land niet hoger zijn dan 3% bbp.

kritisch naar dit specifieke Commissievoorstel vanwege onder meer het gelijke speelveld in de EU.

Tot slot stelt de Commissie een meer proportionele behandeling voor bij de kapitaaleisen voor tegenpartijrisico en voor handelsactiviteiten. Bij het handelsboek stelt de Commissie drie categorieën voor – banken met kleine, middelgrote en veel handelsactiviteiten – waarbij de eisen eenvoudiger worden als de handelsactiviteiten kleiner zijn.¹¹

De Commissie geeft aan te verwachten dat de administratieve lasten die het gevolg zijn van de implementatie van het pakket aan maatregelen, verminderd zullen worden door met name de proportionele benadering van rapportage en disclosure. In aanvulling hierop krijgt EBA een mandaat om nader te kijken naar het kwantificeren van rapportagekosten voor banken, en om met aanbevelingen te komen om rapportage-eisen te versimpelen. Tot slot stelt de Commissie dat gemiddeld gesproken geen significante ICT-ontwikkelingskosten worden verwacht als gevolg van de voorstellen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de waarborgen die gesteld worden ten aanzien van het Commissievoorstel om onderdelen van een bankengroep te kunnen uitzonderen van prudentiële eisen op soloniveau. Ook vragen zij naar de risico's die er zijn wanneer banken op deze manier vrijgesteld zijn van bepaalde kapitaaleisen. Deze leden vragen tevens of het op deze manier aantrekkelijker kan worden voor een buitenlandse partij om een overname te doen op de Nederlandse markt om zodoende kapitaal te kunnen onttrekken uit een Nederlandse dochter.

De Commissie stelt meerdere voorwaarden voordat een instelling op soloniveau binnen een bankengroep vrijgesteld zou kunnen worden van prudentiële (kapitaal)eisen. Ten eerste is toestemming van de toezichthouder vereist. Ook dient binnen een bankengroep de moederinstelling garant te staan voor de verplichtingen die de – van prudentiële eisen vrijgestelde – dochter aangaat. Deze garantie dient minimaal even hoog te zijn als de kapitaaleisen waarvan de dochter vrijgesteld zou worden, en dient voor minimaal 50% met onderpand te zijn gedekt. Er dienen ook geen (juridische) belemmeringen te bestaan die het in de praktijk moeilijk kunnen maken om kapitaal snel vanuit de moeder naar de dochter te verplaatsen wanneer dat nodig is. Tot slot dient de dochter onderdeel te zijn van het risicomanagement van de moeder en dient de moeder meer dan 50% van het stemrecht in de dochter te hebben.

Een belangrijk potentieel risico is dat – indien in de praktijk de garantie zou worden ingeroepen – de moeder niet in staat is aan haar verplichtingen te voldoen, bijvoorbeeld omdat tegelijkertijd op meerdere plekken binnen de groep problemen ontstaan. Een andere risico is dat – indien de moeder niet (volledig) aan de verplichtingen voldoet – het onderpand niet van voldoende kwaliteit en/of niet in voldoende mate aanwezig is om verliezen op te vangen. Veel lidstaten – met name lidstaten waar het bankenlandschap bestaat uit dochters van bankengroepen met het hoofdkwartier in een ander land – betwijfelen dan ook of de voorgestelde waarborgen voldoende zijn. Gezien voornoemde potentiële risico's,

¹¹ Banken met kleine handelsactiviteiten mogen de kapitaaleisen voor kredietrisico ook toepassen voor de handelsactiviteiten. Dit mag wanneer de handelsactiviteiten maximaal 5% van de bankbalans en tevens maximaal 50 miljoen euro zijn. Banken met handelsactiviteiten die maximaal 10% van de bankbalans en tevens maximaal 300 miljoen euro zijn, mogen gebruik maken van de *simplified standardised approach* (die sterk lijkt op de huidige eisen). De overige grote banken met veel handelsactiviteiten, dienen het nieuwe aangescherpte Bazelse raamwerk voor het handelsboek te implementeren.

kunnen deze zorgen terecht zijn. Een overgenomen dochter zou overigens in elk geval nooit vrijgesteld zijn van kapitaaleisen zonder voorafgaande goedkeuring van de toezichthouder en zonder te voldoen aan de eisen die in de verordening zijn opgenomen. Er kan dus geen sprake zijn van het eenzijdig onttrekken van kapitaal door een overnemende partij.

NSFR en handelsboek

De leden van de fractie van de VVD vragen naar de relatie tussen de NSFR en het handelsboek. Deze leden vragen ook in hoeverre het kabinet de positie van de Commissie onderschrijft om de mogelijke negatieve effecten van deze maatregelen op marktliquiditeit en de markt voor gedekte obligaties te beperken. De leden van de fractie van de PvdA vragen waarom en in welke gevallen de Commissie de eisen voor het handelsboek permanent lager vast kan stellen.

Mogelijke negatieve effecten op onder meer marktliquiditeit dienen te worden afgewogen tegen het belang van stevige eisen voor banken om te zorgen voor stabiele financiering en het voldoende goed kapitaliseren en beheersen van handelsactiviteiten. Het kabinet is van mening dat de Commissie op onderdelen aanzienlijk afwijkt van de Bazelse standaarden, om de mogelijke negatieve effecten van deze prudentiële eisen te ondervangen. Dit is binnen de NSFR onder meer het geval bij de weging van bepaalde derivatentransacties en bij kortlopende transacties met financiële tegenpartijen (waarbij bijvoorbeeld geld wordt uitgeleend aan een andere bank en in ruil daarvoor onderpand wordt ontvangen).

Omdat de Commissie zich zorgen maakt over het effect van hogere kapitaaleisen op onder meer marktliquiditeit, wil zij in de eerste jaren na de inwerkingtreding van het nieuwe handelsboekraamwerk de impact ervan op de kapitaaleisen kunnen dempen. Daarom mogen de kapitaaleisen die hier uit voortkomen, de eerste drie jaar na inwerkingtreding van deze eisen met 0,65 worden vermenigvuldigd. Deze mogelijkheid vervalt daarna automatisch tenzij de Commissie voor het einde van deze periode met een voorstel voor een gedelegeerde handeling komt om deze factor te verlengen of aan te passen. Dit geeft de Commissie veel ruimte om de eisen langdurig lager vast te stellen dan het Bazelse Comité als wenselijk ziet. Naar de mening van het kabinet kan een transitieperiode wenselijk zijn, maar dient nu al vastgelegd te worden dat de kapitaaleisen die voortkomen uit de nieuwe handelsboekafspraken volledig worden geïmplementeerd.

Pijler 2 guidance

De leden van de fractie van de VVD lezen dat het kapitaaleisenraamwerk volgens het kabinet reeds goede regels bevat voor pijler 2, dat Nederland de verheldering van deze regels verwelkomt en dat het kabinet daarbij aansluitend stelt: «Dit geldt niet voor de preferentie die aan AT1 coupons wordt toegekend en het signaal dat daarvan uitgaat». De leden van de fractie van de VVD vragen de Minister wat dit precies inhoudt, wat hiermee wordt bedoeld en waarom het kabinet dit van mening is.

Het kabinet is voorstander van verheldering van de regels van het kapitaaleisenraamwerk waar dat nodig is. Het is van belang dat er voor beleggers duidelijkheid bestaat over de situatie waarin wel of niet sprake kan zijn van de uitkering van coupons op aanvullend tier 1 (AT1) instrumenten, dividend of bonussen. Duidelijkheid helpt om de onrust onder beleggers weg te nemen, zonder de kapitaaleisen af te zwakken. Het kabinet is echter geen voorstander van de preferentie die aan AT1 coupons wordt toegekend in het Commissievoorstel. Het voorstel stelt dat

– onder voorwaarde dat de kapitaaleisen en -buffers dit toestaan – een bank altijd eerst de beschikbare ruimte moet gebruiken om de coupon op AT1-instrumenten uit te keren, voordat dividend mag worden uitgekeerd of bonussen mogen worden uitbetaald. Op dit moment mogen banken zelf bepalen hoe eventuele beschikbare ruimte wordt benut. Het kabinet is van mening dat van de voorgestelde preferentie het verkeerde signaal uitgaat. Het is de aard van deze AT1-instrumenten om verliezen op te vangen en de kapitaalpositie van de banken te versterken indien nodig, en het overslaan en/of naar beneden bijstellen van couponbetalingen is hier één van de mogelijkheden voor. Investerders worden voor deze risico's gecompenseerd. Daarom is het creëren van deze vorm preferentie voor deze instrumenten wat het kabinet betreft niet passend.

Verschillende fracties stellen vragen om nader in te gaan op het element guidance. De leden van de fracties van de PvdA, SP, D66 en PVV vragen specifiek wanneer de pijler 2 eisen in de vorm van «guidance» kunnen worden omgezet in een «harde» pijler 2 eis. De leden van de PVV-fractie vragen tevens om wat soort «advies» het hier gaat. De leden van de fractie van de SP vragen na hoeveel waarschuwingen de «guidance» door de toezichthouder kan worden omgezet in een «harde» eis. De leden van de D66-fractie vragen tevens welke consequenties kunnen worden verbonden aan het «guidance» element, hoe de guidance nu geregeld is en hoe de Minister dit idealiter zou zien, zowel qua omzetting naar een «harde» eis als de consequenties die aan de «guidance» kunnen worden verbonden.

In het Commissievoorstel is een zogenoemde *guidance* opgenomen. Enkele toezichthouders passen dit al toe, waaronder het *Single Supervisory Mechanism* (SSM) en de Britse toezichthouder. De Commissie wil deze praktijk nu formaliseren en de spelregels hiervoor in wetgeving vastleggen. Het voorstel verplicht banken door middel van deze guidance expliciet rekening te houden met de economische cyclus en de uitkomst van stresstesten, en de mate waarin hieruit blijkt dat zij ook in deze situaties voldoende gekapitaliseerd zijn om aan de minimumeisen te blijven voldoen. Deze guidance telt niet mee in het bepalen van de ruimte voor onder meer het uitkeren van AT1 couponbetalingen, dividend en bonussen (zogenoemde *maximum distributable amount*).

De bank bepaalt de guidance in eerste instantie zelf, maar de toezichthouder evalueert of zij dit bedrag voldoende acht. Wanneer dit niet het geval is kan de toezichthouder aan de bank communiceren dat zij verwacht dat de bank meer kapitaal aanhoudt. Dit is een advies en geen formele eis. Echter, wanneer de bank hier stelselmatig niet aan voldoet, kan de toezichthouder besluiten dit om te zetten in een «harde» pijler 2 kapitaaleis¹². Het is aan de toezichthouder om te bepalen wanneer omzetting van guidance naar een «harde» eis moet plaatsvinden. Dit is naar verwachting mede afhankelijk van de duur en de ernst van de overschrijding. Vervolgens kan deze «harde» eis afdgedwongen worden, met als gevolg dat de minimum kapitaaleisen omhoog gaan. Deze aanpassing in de minimum kapitaaleisen wordt openbaar gemaakt en telt vervolgens alsnog mee voor het bepalen van de ruimte voor het uitkeren van onder meer dividend.

¹² Pijler 2 eisen zijn de eisen die de toezichthouder per bank vaststelt. Deze eisen gelden in aanvulling op de Pijler 1 eisen die voor elke bank geldt. Het idee hierbij is dat de toezichthouder risico's kapitaliseert die niet of niet volledig gekapitaliseerd worden onder de wettelijke minimumeisen.

Het achterliggende doel van de guidance is dat banken enige ruimte hebben om bij tegenslagen niet direct door de minimale kapitaaleisen heen te schieten. Het kabinet acht dit wenselijk. In de praktijk zullen, over het algemeen, banken zelf echter al trachten enige marge aan te houden bovenop de kapitaaleisen en -buffers, zodat banken niet snel te maken krijgen met beperkingen aan het uitkeren van onder meer dividend.

Het is daarnaast van belang dat een stevige eis voor pijler 2 blijft bestaan. Het toepassen van guidance moet wat het kabinet betreft niet of zo min mogelijk ten koste gaan van de «harde» eis en daarom moet de rol van guidance in de wetgeving zo beperkt mogelijk blijven en moet het niet opvolgen van de guidance gevolgen kunnen hebben. Het voorstel van de Commissie lijkt hierin te voorzien, maar het kabinet zal hier scherp op blijven letten tijdens de onderhandelingen. Banken zijn niet verplicht om de hoogte van de guidance openbaar te maken. Ik acht het echter van belang dat banken niet worden beperkt in de mogelijkheid om de hoogte van de guidance aan de buitenwereld te communiceren als zij hiertoe over willen gaan. DNB heeft mij aangegeven bij de Nederlandse banken onder de aandacht te zullen brengen dat zij kunnen overgaan tot het openbaar maken van de hoogte van de guidance als zij dit willen doen. Ik zou dit verwelkomen in het kader van vergrootte transparantie.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de Minister inzicht kan geven in de berekening van de «maximum distributable amount» (MDA) en of dit naar de mening van de Minister voldoende streng is.

Allereerst moet een bank sowieso te allen tijde voldoen aan de minimale kapitaaleisen alvorens überhaupt over te kunnen gaan tot enige uitkering van onder meer dividend. Een bank moet de MDA berekenen zodra niet (meer) volledig wordt voldaan aan de gecombineerde buffervereisten. Het kapitaaleisenraamwerk bevat een vaste formule waarbij de hoogte van de winsten die mogen worden uitgekeerd afhankelijk is van de mate waarin een bank voldoet aan de gecombineerde buffervereisten (bestaande uit de kapitaalconserverings-, contracyclische en/of systeembuffer). De bank moet verzekeren dat de MDA en het bedrag dat zij wil uitkeren correct is berekend en moet dit ook bij de toezichthouder kunnen aantonen. De bank moet ook een plan overleggen dat door de toezichthouder moet worden goedgekeurd, waarin staat hoe en op welke termijn de bank weer zo snel mogelijk genoeg kapitaal verwacht te hebben om aan de buffervereisten te voldoen. Naar mijn mening is prudentie van de berekening van de MDA hierdoor voldoende gewaarborgd.

Beloningen

De leden van de fracties van de VVD en PvdA vragen welke gevolgen de door de Commissie voorgestelde meer proportionele benadering heeft voor de Nederlandse beloningsregels. Ook vragen de leden van de fractie van de VVD tot welke aanpassingen dit gaat leiden in de Nederlandse wet- en regelgeving.

CRD IV verplicht dat een variabele beloning voor minimaal 50% uit aandelen of vergelijkbare eigendomsbelangen bestaat. Voorts verplicht CRD IV dat minimaal 40% van de variabele beloning gedurende een (uitstel)periode van drie tot vijf jaar wordt aangehouden alvorens tot uitkering wordt overgegaan. Beide verplichtingen strekken er onder meer toe om variabele beloningen meer te koppelen aan de lange termijn waardecreatie van de onderneming. De Commissie stelt voor om deze twee verplichtingen af te schaffen voor: (i) banken en beleggingsondernemingen met een balanstotaal van EUR 5 miljard of minder en; (ii) variabele beloningen die minder dan EUR 50.000 én tevens minder dan een

kwart van de totale beloning bedragen. Zoals in de kabinetsreactie is aangegeven is Nederland van mening dat dit voorstel van de Commissie ver gaat in het creëren van mogelijke uitzonderingen. Uit een analyse van de EBA¹³ volgt dat hierdoor 27 banken in Nederland met een balanswaarde van 1% van de totale balanswaarde van alle banken met zetel in Nederland worden uitgezonderd van de verplichting om variabele beloningen voor minimaal 50% in aandelen of vergelijkbare eigendomsbelangen uit te betalen en gedurende een bepaalde uitstelperiode aan te houden. Zowel de wijze van uitbetaling als de uitstelperiode zijn opgenomen in de Regeling beheerst beloningsbeleid Wft 2014. Deze regeling zal, waar nodig, aangepast worden.

De leden van de fracties van de PvdA en de PVV vragen wat wordt bedoeld met het uitbetalen van variabele beloningen in share-linked instrumenten.

De Commissie stelt voor om ook beursgenoteerde banken toe te staan variabele beloningen (deels) in *share-linked* instrumenten of daarmee vergelijkbare non-cash instrumenten uit te betalen in plaats van alleen in aandelen of vergelijkbare eigendomsrechten (naast uitbetaling in contanten). EBA definieert share-linked instrumenten als instrumenten of contractuele verplichtingen, waaronder op liquide middelen gebaseerde instrumenten, waarvan de waarde is gebaseerd op de marktprijs of, wanneer geen marktprijs beschikbaar is, op de reële waarde van het aandeel of gelijkwaardige eigendomsrecht, die de marktprijs of reële waarde volgen. Dit betekent dat beursgenoteerde banken ingevolge de kapitaaleisenrichtlijn – evenals reeds voor niet-beursgenoteerde banken mogelijk is – in de toekomst een variabele beloning (deels) in (aandelen)opties of andere afgeleide instrumenten kunnen uitbetalen.

De leden van de fractie van de SP vragen of de beloningsvoorstellen van de Commissie niet zullen leiden tot een zodanige vermindering van het toezicht op variabele beloningen dat dit tot perverse prikkels gaat leiden in de bankensector.

De door de Commissie voorgestelde proportionele benadering heeft alleen betrekking op de wijze van uitbetaling van de variabele beloning en de aan te houden uitstelperiode. De overige beloningsregels uit de kapitaaleisenrichtlijn, waaronder het bonusplafond en het toezicht, gelden onverkort. Daarnaast bevat het voorstel van de Commissie de mogelijkheid voor de bevoegde autoriteiten om een strengere aanpak te volgen. Om die reden wordt niet verwacht dat dit voorstel zal leiden tot perverse prikkels in de bankensector. Dit neemt niet weg dat Nederland van mening is dat het huidige voorstel van de Commissie ver gaat in het creëren van mogelijke uitzonderingen en dat het kabinet zal uitdragen dat de huidige drempelwaarden hoog zijn in de Nederlandse context.

De leden van de fractie van de SP vragen of het kabinet in Europees verband zal pleiten voor meer of minder uitzonderingen op de beloningsregels en vragen om verduidelijking van wat wordt bedoeld met dat de drempelwaarden als hoog worden gezien in de Nederlandse context.

Het kabinet acht een proportionele toepassing van beloningsregels van belang. Niettemin gaat het huidige voorstel van de Commissie ver in het creëren van mogelijke uitzonderingen. Het kabinet zal dan ook in Europa niet inzetten op meer uitzonderingen, maar uitdragen dat de huidige

¹³ Review of the application of the principle of proportionality to the remuneration provisions in directive 2013/63/EU: the EBA's response to the European Commission's letter, 21 november 2016.

drempelwaarden als hoog worden gezien in de Nederlandse context. Dit houdt in dat het kabinet zich zal inzetten voor verlaging van de grenzen van mogelijke uitzonderingen dan wel zal pleiten voor een lidstaatoptie om de mogelijkheid te hebben deze grenzen, waar nodig, lager vast te stellen.

De leden van de fractie van de PVV vragen hoe hoog de variabele beloningen in share-linked instrumenten maximaal mogen zijn en hoe zal worden voorkomen dat het bonusplafond door het voorstel van de Commissie dienaangaande wordt omzeild.

Het voorstel van de Commissie tornt niet aan de maximale hoogte van variabele beloningen, waaronder het niet-contante deel, zoals een variabele beloning in share-linked instrumenten. Het bonusplafond in de richtlijn kapitaaleisen blijft onaangetast. Op Europees niveau betreft dit een variabele beloning van maximaal 100% van de vaste beloning op jaarbasis (en onder zware voorwaarden 200% van de vaste beloning op jaarbasis). Ook de mogelijkheid om nationaal een lager bonusplafond vast te stellen, zoals Nederland heeft gedaan, blijft onaangetast. Naar het oordeel van het kabinet is voor banken in Nederland een maximale variabele beloning van 20% van de vaste beloning op jaarbasis een evenwichtig bonusplafond.

MREL

De leden van de fractie van de VVD vragen op wat voor wijze de total loss absorbing capacity (TLAC)-standaard wordt versmolten met de minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL).

De verplichting om aan TLAC te voldoen wordt met het Commissie-voorstel in Europese wetgeving verankerd. Binnen het voorstel zijn mondiale systeembanken onderhevig aan «een pijler 1» MREL eis, die in overeenstemming is met de TLAC standaard. Bovenop deze vereisten kan de afwikkelingsautoriteit een aanvullende «pijler 2» MREL eis en MREL *guidance* opleggen. Daarmee vormt de TLAC-standaard in feite een minimale vereiste als onderdeel van de MREL-eis. Verder introduceert het voorstel een reeks aan nieuwe eisen waar MREL-instrumenten aan moeten voldoen. De belangrijkste nieuwe eisen waaraan deze instrumenten moeten voldoen zijn onder andere, dat:

- i. het schuldinstrumenten zijn, waardoor onder meer deposito's niet langer in aanmerking komen, en;
- ii. het instrument geen derivatenkenmerken heeft, waardoor het instrument relatief makkelijk kan worden gewaardeerd.

De leden van de fractie van de VVD vragen in hoeverre MREL afwijkt van de internationale TLAC-standaard. Ook vragen de leden van de fractie van de VVD naar beperkingen die zouden worden gesteld aan senior obligaties binnen de TLAC-eis.

Een belangrijk verschil tussen MREL en TLAC is dat TLAC gevuld moet worden met achtergestelde instrumenten, wat bij de MREL niet (altijd) het geval is. De TLAC stelt daarmee hogere eisen aan de kwaliteit van de instrumenten die mogen meetellen. Het grootste verschil tussen MREL en TLAC is echter dat TLAC alleen geldt voor mondiale systeembanken, terwijl MREL in feite geldt voor alle EU banken. TLAC wordt nu verankerd in EU-wetgeving. De TLAC-standaard staat toe dat 3,5% van de risicogewogen activa aan senior obligaties mee wordt geteld in de TLAC. Wat het kabinet betreft wordt nader gespecificeerd dat dit enkel mag indien de afwikkelingsautoriteit vaststelt dat het meetellen van senior obligaties geen juridische risico's en succesvolle compensatieclaims van crediteuren

met zich meebrengt. Nu spreekt het Commissievoorstel enkel in algemene zin over het feit dat deze optie alleen gebruikt mag worden in het geval dit geen materiële negatieve impact heeft op de afwikkelbaarheid.

De leden van de fractie van de VVD vragen waar het kabinet zich precies voor zal inzetten om de MREL vereisten aan te scherpen ten opzichte van de inhoud van het Commissievoorstel, bijvoorbeeld als het gaat om de discretionaire bevoegdheid van de afwikkelingsautoriteit.

Conform de kabinetsreactie zet het kabinet zich allereerst in voor de mogelijkheid van de afwikkelingsautoriteit om systeemrelevante banken een MREL op te leggen die voldoende is om ten minste 8% van de totale passiva te kunnen *bail-innen*. Mede in dit licht moet de afwikkelingsautoriteit voldoende bevoegdheden hebben om een bindende MREL op te leggen. In het voorstel van de Commissie is de bindende «harde» MREL eis echter beperkt tot tweemaal de kapitaalseisen en kan de afwikkelingsautoriteit de MREL van een bank alleen ophogen middels *guidance*. Het kabinet zou graag zien dat afwikkelingsautoriteiten een harde eis kunnen stellen die verder gaat om ook daadwerkelijk te waarborgen dat banken na afwikkeling nog steeds over voldoende buffers beschikken met het oog op het marktvertrouwen.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe kansrijk een aanpassing is die voorkomt dat banken een prikkel hebben om in elkaars MREL instrumenten te beleggen.

Het voorstel voorziet nu reeds in regels om mondiale systeembanken te ontmoedigen in elkaars MREL instrumenten te beleggen. Dergelijke banken zijn verplicht beleggingen in de MREL van andere mondiale systeembanken af te trekken van de eigen MREL, waardoor in feite de MREL die nodig is om te voldoen aan de eigen eis toeneemt. De Commissie heeft aangegeven dat zij nog een advies van de EBA ten aanzien van blootstellingen van banken op elkaars MREL afwacht, om dan eventuele aanpassingen van het voorstel voor te stellen. Bezien kan worden of het wenselijk en nodig is om de regels uit te breiden tot alle banken. Wel wordt het aanhouden van instrumenten van andere banken voor eigen rekening in de bestaande regelgeving al ontmoedigd. Zo moeten banken instrumenten van andere banken volledig aftrekken van hun eigen kapitaalpositie, indien deze een in het kapitaaleisenraamwerk vastgelegde grens overschrijden.¹⁴

De leden van de fractie van de PvdA vragen of door een MREL de bail-in eisen worden versoepeld. Zij vinden dat banken altijd voldoende kapitaal moeten bezitten om ervoor te zorgen dat eventuele verliezen komen te liggen waar deze horen en vragen of dit principe voldoende gewaarborgd is in het Commissievoorstel.

Hoewel het kabinet van mening is dat de MREL-eisen uit het voorstel op een aantal punten verstevigd kunnen worden, dient te worden opgemerkt dat de *bail-in*-eisen zelf onveranderd van kracht blijven. De *bail-in*-eisen zelf worden door het voorstel dus niet versoepeld. In geval van staatssteun vereisen de staatssteunregels nog steeds lastendeling (*bail-in*) t/m junior en in geval van afwikkeling is minimaal 8% totale passiva *bail-in* vereist voor toegang tot het afwikkelingsfonds mogelijk is. Van dit principe wordt niet afgeweken. Wel zet het kabinet in op een aanscherping van het voorstel zodat de afwikkelingsautoriteit een MREL kan eisen bij systeemrelevante instellingen die voldoende is om ten minste 8% totale passiva te onderwerpen aan *bail-in*, oftewel dat inderdaad voldoende

¹⁴ Kamerstuk 32 013, nr. 108.

verliesabsorberend vermogen aanwezig is om een bank indien noodzakelijk aan bail-in te onderwerpen.

De leden van de fracties van de PvdA, SP, PVV en D66 vragen naar de gevolgen van het doorbreken van de MREL eis en de relatie met MREL guidance. De leden van de fractie van de SP vragen ook naar een eventuele plannen voor een verlaging van de MREL eisen en of het kabinet dit wenselijk acht. De leden van de fractie van de PvdA en PVV vragen wanneer het moedwillig negeren van MREL guidance kan worden omgezet in een harde eis. Daarnaast vragen de leden van de PvdA fractie of banken verplicht zijn de uiteindelijke MREL eis en guidance publiekelijk te melden.

Het voorstel van de Commissie voorziet dat de MREL-eis maximaal tweemaal de kapitaaleisen mag zijn, waarbij eventuele ophoging mogelijk is middels *guidance*. Indien een bank niet voldoet aan de harde MREL-eis moet zij binnen twee weken met een plan komen om dit te verhelpen. Daarnaast introduceert het voorstel bevoegdheden voor afwikkelingsautoriteiten om aanvullende maatregelen te nemen zoals het nemen van vroegtijdige interventie maatregelen, het opleggen van boetes of het vervangen van het bestuur van de bank. Het doorbreken van de eis leidt ook tot een beperking van dividenduitkeringen, variabele beloningen en coupons op AT1-instrumenten, indien een instelling de MREL niet binnen zes maanden herstelt.

Indien een bank (hogere) MREL-guidance door de afwikkelingsautoriteit consistent niet naleeft, kan de afwikkelingsautoriteit deze guidance omzetten in een «harde» MREL-eis. Om dit te bepalen moet de afwikkelingsautoriteit volgens het Commissievoorstel kijken naar de MREL die een bank op frequente basis aan de afwikkelingsautoriteit rapporteert. Deze mogelijkheid moet wat het kabinet betreft verduidelijkt worden, zodat afwikkelingsautoriteiten voldoende mogelijkheden hebben om bindende eisen te stellen.

De Commissie heeft geen expliciete passages opgenomen ten aanzien van *disclosure* van de MREL-eis en MREL-guidance. De verwachting is dat banken de MREL-eis uiteindelijk wel openbaar zullen maken, aangezien deze in het voorstel van de Commissie relevant kan zijn voor de beperkingen op AT1-coupons, dividenden en variabele beloningen. Dit is echter geen expliciete verplichting vanuit het prudentiële raamwerk. De afwikkelingsautoriteit heeft in het voorstel de bevoegdheid om een hogere MREL op te leggen middels guidance, die niet wordt gepubliceerd door de afwikkelingsautoriteit. Wel ben ik voorstander van zoveel mogelijk transparantie over de eisen die voor banken gelden. Ik verwelkom dan ook stappen die ervoor zorgen dat de uiteindelijke eisen worden gepubliceerd.

De leden van de fractie van D66 vragen naar het krachtenveld rondom de wens voor een MREL van minstens 8% van de totale passiva en de inzet van het kabinet.

De Raad is sterk verdeeld over de kalibratie van de MREL. Sommige lidstaten pleiten ook voor hogere en andere voor lagere eisen, zowel qua hoogte van de MREL als over de kwaliteit (de mate van achterstelling). Ook zien sommige lidstaten een referentie naar «de 8%» bij het vaststellen van de MREL als nodig, terwijl andere dit minder relevant achten. Daarnaast zijn sommige lidstaten voor sterk ingekaderde bevoegdheden van de afwikkelingsautoriteit, terwijl andere voldoende discretie juist belangrijk vinden.

De leden van de fractie van D66 vragen ook naar eventuele problemen die ervoor zorgen dat sommige instrumenten niet makkelijk en volledig bail-inbaar zijn.

Nederland acht het inderdaad van belang dat voldoende MREL instrumenten zijn achtergesteld zodat *bail-in* relatief eenvoudig kan plaatsvinden. Dit is niet het geval indien bepaalde senior obligaties bijvoorbeeld *pari passu* staan met deposito's of wanneer mogelijk sprake is van *misselling* aan (*retail*) beleggers. Daarom is het van belang dat de afwikkelingsautoriteit in voldoende mate achterstelling van de MREL-instrumenten kan en moet vereisen, en dat hier oog voor is bij het opstellen van afwikkelingsplannen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen ook naar risico's van een «interne MREL/TLAC» voor landen die banken hebben die opereren als dochterondernemingen van een bankengroep.

Met interne MREL/TLAC geeft een dochter kapitaal en/of achtergestelde schuld uit aan de toponderneming, waardoor verliezen en herkapitalisatiebehoefte worden verplaatst van de dochter- naar de toponderneming. Het voordeel hiervan is dat dochters geherkapitaliseerd kunnen worden zonder dat zij zelf in afwikkeling hoeven te gaan. Ook wordt voorkomen dat bankdochters wisselen van eigenaar, waarbij de nieuwe eigenaar mogelijk niet gekwalificeerd is, conform de relevante regelgeving. Daarmee kan een interne MREL de stabiliteit juist verhogen. Echter, is het wel belangrijk dat de autoriteiten van de «toponderneming» voldoende invloed hebben op het vaststellen van de interne MREL, om zo voor een gezonde balans tussen de top- en dochteronderneming te zorgen. In het voorstel kan interne MREL/TLAC vervangen worden door gedekte garanties, waarbij enkele *safeguards* gelden, bijvoorbeeld dat er eerst overeenstemming moet bestaan tussen de betreffende afwikkelingsautoriteiten.

De leden van de fractie van de VVD vragen of het haalbaar is om op Europees niveau voor 1 juli 2017 de mogelijkheid te scheppen voor de uitgifte van een extra laag achtergesteld vreemd vermogen en opties overwogen kunnen worden om sneller met het traject te starten.

Het kabinet zet zich ervoor in om zo spoedig mogelijk tot een akkoord te komen op het voorstel ten aanzien van de crediteurenhiërarchie voor banken. Echter, om tot een Europese benadering te komen is het kabinet afhankelijk van de instemming van andere lidstaten en het Europees Parlement. Om die reden kan in dit stadium niet beoordeeld worden of de inwerkingtreding van het voorstel per 1 juli 2017 haalbaar is.

Crediteurenhiërarchie

De leden van de fracties van de VVD en PvdA vragen naar de gevolgen voor de Nederlandse wetgeving en voor crediteuren van het Commissie-voorstel om de crediteurenhiërarchie voor banken deels te harmoniseren.

Momenteel kent het Nederlands insolventierecht in de wettelijke rangregeling concurrente vorderingen, bij wet bevoorrechte (preferente) vorderingen en contractueel achtergestelde vorderingen. De in de richtlijn voorgestelde wijziging impliceert een splitsing van de laag concurrente vorderingen tussen de «reguliere» concurrente vorderingen en, onmiddellijk daaraan achtergesteld, de nieuwe laag schuldinstrumenten. De implementatie van de richtlijn, waarbij wordt voorgesteld om door splitsing een dergelijke nieuwe wettelijke laag te creëren, vergt derhalve een wijziging van het Nederlandse insolventierecht. Het voorstel is enkel

van toepassing op schulden van banken die worden uitgegeven na de inwerkingtreding van de nationale implementatiewetgeving. De wijzigingen hebben derhalve geen invloed op de bestaande schuldinstrumenten en hun rang in faillissement.

De leden van de fractie van de SP vragen waarom er niet voor wordt gekozen het voorbeeld van Duitsland te volgen met betrekking tot het aanpassen van de crediteurenhiërarchie voor banken.

In Duitsland is ervoor gekozen om bepaalde reeds uitgegeven en nieuw uit te geven ongedekte senior schuldinstrumenten met onmiddellijke ingang achter te stellen bij «reguliere» concurrente vorderingen. Zij worden dus in wezen met terugwerkende kracht «teruggezet» in de rangregeling. Gevolg hiervan is dat de betreffende schulden van deze banken direct voldoen aan de nieuwe achterstellingvereisten van de TLAC en MREL. Tegelijkertijd worden door de terugwerkende kracht bestaande crediteuren benadeeld, immers in faillissement nemen zij een slechtere positie in ten opzichte van hun eerdere rang. Ook is het niet meer mogelijk om reguliere senior schuld uit te geven die niet is achtergesteld.

De Commissie heeft er mede daarom voor gekozen om de Franse benadering te volgen, waarbij een nieuwe laag wordt gecreëerd tussen achtergestelde schulden (waaronder de kapitaalinstrumenten) en reguliere concurrente vorderingen. Het voordeel van deze benadering is dat het nieuwe type schuldinstrument kan worden gebruikt om te voldoen aan de nieuwe vereisten ten aanzien van verliesabsorptie terwijl banken nog steeds in staat blijven om zich te financieren met reguliere schuld waar dat past in hun financieringsbehoefte (wat niet meer mogelijk is in de Duitse variant). Ook hebben de wijzigingen geen invloed op de bestaande schuldinstrumenten en hun rang in faillissement, waardoor van benadeling van bestaande schuldeisers van banken geen sprake is.

Moratoriumtool

De leden van de fractie van de VVD vragen of het gebruik van een moratorium vóór resolutie wel gaat werken, omdat dit een negatief versterkend effect kan hebben.

Ervaring in een aantal lidstaten, zoals Duitsland, leert dat de inzet van een moratorium op kleine banken (kort) voordat zij worden geliquideerd een nuttig instrument kan zijn om de (verdere) uitstroom van passiva te voorkomen. Echter, alvorens dit instrument verder te ontwikkelen, zal nader bezien moeten worden wat de gevolgen precies zijn van de toepassing van een moratorium in de verschillende stadia, zowel in de *early intervention*-fase alsook onmiddellijk voorafgaand aan resolutie. Voorkomen dient te worden dat het toepassen van een moratorium in zichzelf bijdraagt aan het falen van een instelling. Ook dient meer inzicht verkregen te worden in de juridische haalbaarheid hiervan.

De leden van de fracties van de VVD en PvdA vragen hoe het Commissievoorstel van de huidige Nederlandse praktijk verschilt.

Op dit moment bestaat de mogelijkheid in Nederland niet om een moratorium in te stellen vóór resolutie of vóór het door de rechter uitroepen van de noodregeling of het faillissement. Dit is dus voor Nederland een nieuw instrument.

De leden van de fractie van de PVV vragen waarom ervoor gekozen is om bepaalde verplichtingen uit te zonderen van de toepassing van het moratorium instrument.

Bepaalde verplichtingen, zoals gedekte deposito's, zijn uitgezonderd om te voorkomen dat activering van de moratoriumtool ertoe leidt dat compensatiestelsels, zoals het DGS, moeten worden geactiveerd. Immers, op het moment dat gegarandeerde deposito's niet beschikbaar zijn voor de deposant, hetgeen het gevolg zou zijn van een moratorium, zou het DGS in werking gesteld moeten worden. Ten aanzien van verplichtingen jegens centrale tegenpartijen (CCPs) geldt dat opschorting van de nakoming zou kunnen leiden tot (zeer ongewenste) besmettingseffecten naar andere financiële instellingen nu CCPs een centrale plaats inneemt in het financiële systeem.

Praktijkvoorbeelden en verdere risicoreductie versus risicodeling

De leden van de fractie van de VVD stellen dat de afgelopen tijd bij de redding van Italiaanse banken de huidige afspraken niet zijn nagekomen. Zij vragen welke aanpassingen in de voorstellen nodig zijn om te borgen dat de regels van de bankenunie gevolgd worden.

Zoals ik in antwoord op eerdere vragen over dit onderwerp heb aangegeven, is er op dit moment geen sprake van dat er van de regels van de bankenunie wordt afgeweken.¹⁵ Ook binnen de staatssteunregels¹⁶ en de richtlijn herstel en afwikkeling van banken (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD)¹⁷ zijn er mogelijkheden om vanuit overheden orde op zaken te stellen.¹⁸ Het is aan de Commissie om te beoordelen of er bij maatregelen voor de bankensector sprake is van staatssteun en zo ja of het geoorloofde steun is.¹⁹ Aanpassing van de regelgeving om te borgen dat de regels gevolgd worden is dus niet aan de orde. Dit laat onverlet dat onderdelen van de voorstellen die bijdragen aan het reduceren van de risico's in de bankensector wel degelijk de kans dat banken zich moeten keren tot overheden ook verminderd worden. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld een strikte MREL-eis.

De leden van de fractie van de VVD vragen of implementatie van afspraken net zo belangrijk is als het overeenkomen van maatregelen. Zij willen ook weten of het handelen van overheden binnen de regels als voorwaarde wordt gezien alvorens wordt overgegaan tot verdere risicodeling.

Ik acht het van belang er pas sprake kan zijn van verdere risicodeling binnen de bankenunie wanneer er voldoende verdere vooruitgang is geboekt met de maatregelen inzake risicovermindering. In dit verband acht ik een juiste toepassing van de afgesproken regels van belang. De Commissie beoordeelt of er bij maatregelen voor de bankensector sprake is van staatssteun en zo ja of het geoorloofde steun is. Hierbij dient de Commissie ook te toetsen of aan de voorwaarden uit de BRRD wordt voldaan, zoals eerder is gedaan bij de zogeheten preventieve herkapitalisatie van Griekse banken in 2015.²⁰

¹⁵ Zie Aangangsel Handelingen II 2015/16, nr. 3097.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de mededeling van de Commissie betreffende de toepassing vanaf 1 augustus 2013 van de staatssteunregels op maatregelen ter ondersteuning van banken in het kader van de financiële crisis (PB 2013, C 216).

¹⁷ Richtlijn nr. 2014/59/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het herstel en de afwikkeling van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, Pb. EU, 2014, L173.

¹⁸ Aangangsel Handelingen II 2015/16, nr. 3097 en Aangangsel Handelingen II 2016/17, nr. 926.

¹⁹ Zie Aangangsel Handelingen II 2015/16, nr. 3245.

²⁰ Aangangsel Handelingen II 2016/17, nr. 926.

De leden van de fracties van de VVD en PvdA vragen naar verdere maatregelen voor risicoreductie waaronder concrete plannen voor de risicoweging van staatsobligaties en het oplossen van niet presterende leningen. De leden van de fractie van de D66 vragen ook of Minister zich kan inzetten voor nog ambitieuzere voorstellen om te voorkomen dat de belastingbetaler niet de dupe wordt van bancaire problemen.

Het pakket aan risicoreducerende maatregelen waarover op dit moment onderhandeld wordt is reeds van aanzienlijke omvang. Hierna zal de Commissie overige onderdelen uit de *roadmap* moeten gaan oppakken. Voor wat betreft de prudentiële behandeling van staatsobligaties is afgesproken eerst de voorstellen uit Bazel af te wachten. Zodra het Bazelse Comité met concrete voorstellen komt voor de prudentiële behandeling van staatsobligaties zal worden bezien of dit voldoende is, of dat wij in Europa verder willen gaan. In het kader van de voorliggende Commissievoorstellen is dan ook nog niet gesproken over een generiek risicogewicht voor EU staatsobligaties. Wel wordt in de Raad gesproken over de problematiek rondom niet-presterende leningen. Zo is een aparte werkgroep opgericht die kijkt naar ervaringen uit verschillende landen, waaronder ook de verschillende mogelijkheden binnen de regels van de bankenunie, bijvoorbeeld vanuit Europees toezicht en het aanpakken van bottlenecks in nationale insolventieraamwerken.

Hoewel de voorliggende voorstellen inzake risicovermindering een goede basis bieden voor verdere risicoreductie in de Europese bankensector, zie ik goede redenen om in te zetten op verdere aanscherping op enkele onderdelen van de voorstellen. Dit geldt ondermeer ten aanzien van de leverage ratio en de hoogte en samenstelling van *bail-inbare* buffers. Aanscherpingen aan het prudentiële raamwerk blijven onverminderd van belang in het kader van risicovermindering, zoals het aanpassen van de prudentiële behandeling van staatsobligaties.

Tot slot

Met de voorstellen van de Commissie worden verdere stappen gezet om de risico's in de Europese bankensector te verminderen. Zoals de leden van uw Kamer stellen is de toepassing van de regels die in de bankenunie zijn afgesproken essentieel. Ook binnen de bestaande regels is ruimte voor verbetering. Enkele ideeën hieromtrent heb ik recent onder de aandacht gebracht van de voorzitter van de *Supervisory Board* van de Europese Centrale Bank (ECB) en de voorzitter van de *Single Resolution Board* (SRB). Deze brief heb ik geschreven als Minister van Financiën en respecteert volledig de onafhankelijke rol van deze autoriteiten.

In de bijgesloten brieven²¹ vraag ik aandacht voor het belang van transparantie, consistentie en voorspelbaarheid van toezicht en afwikkeling. In dit verband benadruk ik onder andere het nut van balansdoorlichtingen (*Asset Quality Reviews*, AQRs) in combinatie met heldere stresstesten. Tevens ga ik in op het belang van transparantie rondom de eisen die aan banken worden gesteld en de publicatie daarvan. Ook verwelkom ik in mijn brief verder werk op het terrein van informatie-uitwisseling tussen de Europese Rekenkamer (ERK) en de ECB, binnen de bestaande juridische kaders. Daarbij benadruk ik het belang van goede informatie-uitwisseling tussen de ECB en de SRB.

²¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

Tot slot zal de Commissie binnenkort met een herziening komen van het *Single Supervisory Mechanism* (SSM) waarbij enkele thema's zullen terugkomen, waaronder de effectiviteit van de scheiding tussen de monetaire en toezichtstaken van de ECB.