

Vergaderjaar 2015–2016

**34 208**

**Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten ter implementatie van 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 en tot wijziging van Richtlijn 82/891/EEG van de Raad en de Richtlijnen 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU en 2013/36/EU en Verordeningen (EU) nr. 1093/2010 en (EU) nr. 648/2012, van het Europees parlement en de Raad (PbEU 2014, L 173), alsmede ter implementatie van verordening (EU) nr. 806/2014 van het Europees parlement en de Raad van 15 juli 2014 tot vaststelling van eenvormige regels en een eenvormige procedure voor de afwikkeling van kredietinstellingen en bepaalde beleggingsondernemingen in het kader van een gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en een gemeenschappelijk bankenafwikkelingsfonds en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1093/2010 van het Europees parlement en de Raad (PbEU 2014, L 225) (Implementatiewet Europees kader voor herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen)**

**C**

## **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 7 oktober 2015

### **Inleiding**

De regering is de vaste commissie voor Financiën erkentelijk voor de aandacht die zij aan het onderhavige wetsvoorstel heeft geschonken en voor de door haar daarover gestelde vragen. Deze vragen worden hierna beantwoord, in de volgorde van het door de commissie uitgebrachte voorlopig verslag.

## **Europees kader voor herstel en ontwikkeling**

### Financiering van ontwikkeling; ontwikkelingsfonds en -heffing

*De leden van de D66-fractie constateren dat uit het wetsvoorstel duidelijk is dat de omvang van het DGS op Europees niveau is vastgelegd. Is dit een minimumomvang, of zijn landen vrij om een grotere omvang te kiezen?*

De richtlijn depositogarantiestelsels<sup>1</sup> bepaalt dat depositogarantiestelsels op 3 juli 2024 *ten minste* een bedrag ter beschikking moeten hebben ter grootte van 0,8% van de gegarandeerde deposito's van de deelnemende banken. Het staat landen vrij om een grotere doelomvang vast te stellen. De richtlijn depositogarantiestelsels biedt tevens de mogelijkheid om – na goedkeuring van de Europese Commissie – een lagere doelomvang (ten minste 0,5%) vast te stellen indien in een lidstaat sprake is van een sterk geconcentreerde bancaire sector waarbij een groot deel van de deposito's wordt gehouden bij banken die als zij in de problemen komen zeer waarschijnlijk zullen worden afgewikkeld. Nederland heeft de Europese Commissie verzocht om goedkeuring om een lagere doelomvang voor het depositogarantiefonds; tot op heden heeft de Europese Commissie hierop echter nog niet beslist.<sup>2</sup>

*De leden van de fractie van de PvdA vragen naar de stand van zaken rondom de totstandkoming van een Europees depositogarantiestelsel (DGS).*

Op 22 juni jl. hebben de voorzitters van vijf Europese instellingen een rapport gepubliceerd over de vervolmaking van de Europese economische en monetaire unie, waarin wordt voorgesteld om een Europees DGS te introduceren. Hierbij is aangegeven dat de invoering van een volledig Europees stelsel tijd zal kosten, maar dat concrete stappen in deze richting binnen de bestaande juridische kaders een prioriteit op korte termijn zouden moeten zijn. Inmiddels heeft voorzitter Juncker op 9 september jl. aangekondigd dat de Europese Commissie voor het einde van dit jaar met een voorstel komt ten aanzien van de eerste stappen richting een meer gezamenlijk Europees DGS. Zodra de Europese Commissie haar voorstel presenteert, zal uw Kamer hierover nader worden geïnformeerd.

*De leden van de fractie van de PvdA vragen hoe in het kader van het Single Resolution Mechanism (SRM) met depositogaranties wordt omgegaan, zolang er nog geen sprake is van een Europees DGS.*

Zolang er geen sprake is van een Europees DGS is bij afwikkeling van instellingen met zetel in Nederland het Nederlandse depositogarantiestelsel van toepassing. Er is dan ook voorzien in een nationaal depositogarantiefonds, dat vooraf zal worden gevuld met de bijdragen van Nederlandse banken.

*De leden van de fractie van D66 vragen of het klopt dat volgens dit wetsvoorstel zowel bij faillissement als afwikkeling een beroep op het depositogarantiestelsel kan worden gedaan. Daarbij vragen deze leden waarom de streefomvang van het depositogarantiefonds kleiner is dan die van het ontwikkelingsfonds.*

<sup>1</sup> Richtlijn 2014/49/EU van het Europees parlement en de Raad van 16 april 2014 inzake de depositogarantiestelsels (herschikking), PbEU 2014,

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2014/158, 32 545, nr. 33.

Er kan inderdaad zowel bij faillissement als bij afwikkeling (tot maximaal 50% van de DGS omvang) een beroep op het depositogarantiefonds worden gedaan. Met dien verstande dat in het geval van afwikkeling het depositogarantiefonds geen uitkering doet aan depositohouders maar – indien de toepassing van bail-in raakt aan gedekte deposito's – rechtstreeks bijdraagt aan de financiering van de afwikkeling. De kans dat het depositogarantiefonds in een situatie van afwikkeling wordt aangeslagen is echter klein als gevolg van de minimale laag aan verliesabsorberend vermogen (MREL) die een bank moet aanhouden en de preferente crediteurpositie van het depositogarantiefonds. Het afwikkelingsfonds en het depositogarantiefonds hebben elk een verschillende functie. Het beroep op het depositogarantiefonds is bovendien mede afhankelijk van het gebruik van afwikkeling in plaats van faillissement en de samenstelling van de nationale bankensector, zie hiervoor ook het antwoord op de vraag over de minimumomvang van het depositogarantiefonds. Bij de onderhandelingen over beide richtlijnen is in dat verband gekomen tot een verschillende regeling omtrent de doelomvang van de fondsen.

### **Het onderhavige wetsvoorstel**

#### Wijze van implementatie

*De leden van de fracties van het CDA en de PvdA vragen naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State over de inrichting en toegankelijkheid van de Wet op het financieel toezicht naar de vervolgstappen met betrekking tot de aangekondigde herziening van de opzet van de Wft.*

Recent is een begin gemaakt met het inventariseren van knelpunten in de huidige Wft, waarna zal worden bezien aan welke doelstellingen een verbeterde Wft zou moeten voldoen. Bij dit proces zullen de financiële sector, de beide toezichthouders en vertegenwoordigers van de wetenschap en de rechtspraak betrokken worden. Mede aan de hand van hun inbreng kunnen mogelijke oplossingsrichtingen worden verkend en uitgewerkt in een plan van aanpak met de uitgangspunten voor een herziening van de Wft. Deze eerste fase van inventarisatie, analyse en besluitvorming zal in het komend jaar verder zijn beslag krijgen. Uw Kamer zal nog nader worden geïnformeerd over de opzet en aanpak van het project.

*Er zal de komende jaren een nationaal DGS worden ingericht en opgebouwd. Het wetsvoorstel spreekt over onder andere de bijdragen van de banken aan dit fonds, de doelomvang van het fonds en de governance in het depositogarantiestelsel. De leden van de D66-fractie vragen naar welke aspecten van het nationale DGS op nationaal niveau mogen of kunnen worden ingevuld en in hoeverre een en ander rechtstreeks en noodzakelijk voortvloeit uit de richtlijn depositogarantiestelsels. In het bijzonder wordt gevraagd naar de governance van het fonds, de risicoweging van de bankbijdragen, de uitbetalingstermijn en de eventuele verrekening van tegoeden met schulden bij de faillierende bank. Tot slot vragen deze leden hoe de regering de voorgestelde vormgeving beoordeelt in het licht van de kernprincipes van effectieve depositoverzekeringen (IADI) van het IMF.*

De richtlijn depositogarantiestelsels bewerkstelligt op veel vlakken maximumharmonisatie, zoals ten aanzien van de kring van gerechtigden tot de depositogarantie en de uitbetalingstermijn in geval van inwerkingstelling van het depositogarantiestelsel. Ook schrijft de richtlijn ex ante financiering van het fonds voor. Nationale ruimte is er onder meer bij het garanderen van bepaalde tijdelijk hogere deposito's en de berekenings-

methodiek voor bijdragen aan het depositogarantiefonds. Ook biedt de richtlijn de mogelijkheid bij de toekenning van vergoedingen aan depositohouders rekening te houden met verplichtingen van de deposi- houder jegens de betalingsonmachtige bank. Nederland heeft hieraan in een eerder stadium uitvoering gegeven door te bepalen dat bankspaarde- posito's eigen woning in faillissement van rechtswege worden verrekend met de daaraan verbonden eigenwoningsschuld.<sup>3</sup>

Hoewel de richtlijn voorschriften bevat voor de werking van depositoga- rantiestelsels, worden in beginsel geen eisen gesteld aan de *governance* daarvan. De richtlijn schrijft weliswaar voor dat vooraf bijdragen van banken aan het depositogarantiestelsel bijeen worden gebracht (ex ante financiering), in plaats van achteraf, maar dwingt niet tot fondsvorming. Gekozen wordt voor het instellen van een depositogarantiefonds om de door banken afgedragen bijdragen niet tot het vermogen van DNB, die het depositogarantiestelsel uitvoert, te laten behoren. Zo wordt bereikt dat financiële middelen van het depositogarantiestelsel zijn afgescheiden van de balans van DNB.

De International Association of Deposit Insurers (IADI) heeft verschillende guidance papers gepubliceerd over de uitvoering, waaronder de *gover- nance*, van het depositogarantiestelsel. Deze guidance papers benadrukken daarbij het belang van wetgeving als basis voor de taken en verantwoordelijkheden van depositogarantiestelsels, alsmede onafhanke- lijkheid van de bancaire sector en politiek. Zoals gezegd wordt in Nederland het depositogarantiestelsel uitgevoerd door DNB. DNB besluit over toepassing van het depositogarantiestelsel, over de toekenning van vergoedingen aan depositohouders en over de bijdragen van banken aan het depositogarantiestelsel. Het onderhavige wetsvoorstel doet daar niet aan af. Wel introduceert het wetsvoorstel het depositogarantiefonds, dat wordt belast met het beheer van de bijdragen van de banken die bijeengebracht worden ten behoeve van de toepassing van het depositogarantiestelsel.

Het IMF heeft in zijn laatste rapportage over het depositogarantiestelsel in Nederland vier aanbevelingen gegeven: i) introduceer ex ante finan- ciering, ii) stel het depositogarantiestelsel in staat bij te dragen aan afwikkeling, iii) verkort de uitkeringstermijn en iv) introduceer preferentie van depositohouders en het depositogarantiestelsel in een faillissement. Aan de tweede en laatste aanbeveling zal zijn voldaan na inwerking- treding van dit wetsvoorstel. Aan de eerste en derde aanbeveling zal zijn voldaan na voltooiing van de implementatie van de richtlijn depositoga- rantiestelsels, die zoals eerder dit jaar gemeld<sup>4</sup> naar verwachting nog dit jaar zijn beslag zal krijgen.

Wat betreft de risicoweging van banken wordt het volgende opgemerkt. Banken betalen bijdragen aan het depositogarantiefonds ten behoeve van het depositogarantiestelsel. De richtlijn depositogarantiestelsels bepaalt dat de bijdragen gebaseerd worden op het bedrag van de gegarandeerde deposito's dat wordt aangehouden bij een bank en de mate van risico dat de deelnemende bank loopt – dat wil zeggen hoe groot de kans is dat een bank failliet zal gaan c.q. moeten worden afgewikkeld en welke potentiële verliezen die gebeurtenis tot gevolg heeft voor het depositogarantie- stelsel. De Europese Bankautoriteit (EBA) heeft overeenkomstig de

<sup>3</sup> Artikel 3:265d van de Wft.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2014/15, 32 545, nr. 33.

richtlijn richtsnoeren gegeven tot nadere bepaling van de berekeningsmethoden voor de bijdragen.<sup>5</sup>

Specifieke elementen waar rekening mee wordt gehouden bij het bepalen van de mate van risico van een aan het depositogarantiestelsel deelnemende bank zijn onder andere het door een bank aangehouden kapitaal, kwaliteit van diens activa en het liquiditeit- en financieringsprofiel. In het kader van de implementatie van de richtlijn depositogarantiestelsels, zal bij de richtsnoeren van de EBA worden aangesloten volgens het voor dergelijke richtsnoeren geldende principe «pas toe of leg uit».

#### *De nationale afwikkelingsautoriteit*

*De leden van de fractie van het CDA vragen naar een toelichting waarom de institutionele inrichting van de nationale afwikkelingsautoriteit bij DNB, en niet op verdere afstand, is ingevuld. De leden van de fractie van de PvdA vragen of in dit kader is overwogen om deze functie buiten DNB te organiseren. Zij vragen hoe thans een adequate functiescheiding wordt gewaarborgd en of er ook sprake zal zijn van een scheiding van personen, zoals al langer bij de Raad van State het geval is.*

Op grond van de BRRD dient elke lidstaat een nationale afwikkelingsautoriteit aan te wijzen die de bevoegdheid krijgt om de afwikkelingsinstrumenten toe te passen en de afwikkelingsbevoegdheden uit te oefenen. Autoriteiten die in aanmerking komen om te worden aangewezen als afwikkelingsautoriteit zijn onder meer nationale centrale banken, ministeries of andere overheidsorganen. Daarnaast biedt de richtlijn de mogelijkheid om de prudentieel toezichthouder in een lidstaat aan te wijzen als de nationale afwikkelingsautoriteit.

In Nederland is bij algemene maatregel van bestuur per 1 januari 2015 DNB aangewezen als nationale afwikkelingsautoriteit.<sup>6</sup> Met de keuze om DNB als afwikkelingsautoriteit aan te wijzen, wordt aangesloten bij de huidige taken van DNB en wordt gebruik gemaakt van de bestaande deskundigheid van DNB en is een nauwe en effectieve coördinatie tussen de fase van doorlopend toezicht en de fase van afwikkeling mogelijk, met inbegrip van het gebruik en de uitwisseling van informatie. Bovendien is deze keuze het meest kostenefficiënt.

Teneinde de operationele onafhankelijkheid te bewerkstelligen heeft DNB zelf inmiddels een aparte divisie opgericht waarbinnen de afwikkelingsfunctie is belegd. Op die manier zijn de personeelsleden van DNB die betrokken zijn bij de uitvoering van de afwikkelingsfunctie structureel gescheiden van, en vallen onder andere rapportagelijnen dan, personeelsleden van DNB die betrokken zijn bij de uitvoering van de toezichtfunctie of met betrekking tot andere functies. Ook om de onafhankelijke besluitvorming over de uitoefening van de afwikkelingstaak binnen DNB te waarborgen, is een aantal maatregelen getroffen. Zo is bepaald dat één van de leden van de directie van DNB belast is met de nieuwe afwikkelingstaak. Vervolgens wordt bepaald dat een aantal andere taken van DNB niet mag worden gecombineerd met de afwikkelingstaak, vanwege mogelijk conflicterende belangen. De hiervoor geschetste figuur van de directeur afwikkeling kan op deze wijze niet tevens eerstverantwoordelijk zijn voor het toezicht op banken, de financiële stabiliteitstaak of de monetaire taak van DNB. Ook is in de Bankwet 1998 een bijzondere

<sup>5</sup> European Banking Authority, Guidelines on methods for calculating contributions to deposit guarantee schemes, (EBA/GL/2015/10), 28 mei 2015, beschikbaar via: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1089322/EBA-GL-2015-10+GL+on+methods+for+calculating+contributions+to+DGS.pdf>.

<sup>6</sup> Stb. 2014, 512.

stemverhouding in de directie vastgelegd, waarbij geldt dat de stem van de directeur afwikkeling bij de meerderheid van de besluiten in het kader van de afwikkelingstaak een gewicht heeft dat gelijk is aan de stemmen van de overige leden van de directie tezamen. In het uitzonderingsgeval dat de stemmen staken, heeft de directeur afwikkeling vervolgens doorzettingsmacht, doordat hij de beslissende stem kan uitbrengen.

#### Het nieuwe afwikkelingsregime

*De leden van het CDA vragen naar de eisen aan het kernkapitaal en dan voornamelijk wanneer dit kernkapitaal bestaat uit passiva van andere instellingen.*

Het is inderdaad van belang om kritisch te kijken naar de mate waarin het kernkapitaal van een bank geraakt kan worden door investeringen in de bail-inbare passiva van andere banken. In de praktijk zijn er een aantal redenen om aan te nemen dat banken dit niet in grote mate (kunnen) doen.

Ten eerste is de situatie dat een bank zo'n grote positie in het bail-inbare vermogen van een andere bank zou aanhouden dat dit het eigen kernkapitaal substantieel zou raken bij een bail-in bij die andere bank, vermoedelijk uitzonderlijk. Als banken ongedekte leningen aan elkaar verstrekken dan gebeurt dit immers voornamelijk via de interbancaire markt, en vaak zeer kortlopend en in de vorm van een deposito. Kortlopende bancaire deposito's staan er om bekend dat zij snel vertrekken indien een bank in de problemen komt. Ten tweede vallen de meest risicovolle investeringen in de kapitaalinstrumenten van andere banken (namelijk investeringen in het eigen vermogen (kernkapitaal), hybride kapitaalinstrumenten en achtergestelde schuld (tier 2-instrumenten) van andere banken) onder de regels uit de verordening kapitaalvereisten (CRR). Op basis hiervan kennen deze investeringen in de kapitaalinstrumenten van een andere bank afhankelijk van de situatie, relatief hoge kapitaaleisen of dienen deze zelfs in het geheel van het kapitaal van de investerende bank worden afgetrokken. Dit laat onverlet dat het voor toezichthouders en resolutieautoriteiten noodzakelijk is om investeringen in de bail-inbare passiva van andere banken goed te monitoren, en waar nodig aanvullende eisen te stellen.

*De leden van de fractie van het CDA vragen of een herziening van richtlijn 2007/14/EG (Antonvenetarichtlijn) aan de orde is en of de regering zich sterk wil maken om in de toekomst het criterium van de financiële stabiliteit te verankeren in de lijst van criteria bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van fusies tussen financiële instellingen.*

Zoals aangegeven in mijn brief van 1 juni jl.<sup>7</sup> zal het kabinet zich tezamen met DNB ten zeerste inspannen om het criterium van de financiële stabiliteit te verankeren in de lijst van criteria bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van fusies tussen financiële instellingen. Daarnaast blijft Nederland aandringen op afronding van de evaluatie van de richtlijn 2007/14/EG (Antonvenetarichtlijn), waarbij specifiek aandacht zal worden gevraagd voor opname van de voorgenoemde toetsing van afwikkelbaarheid en de effecten van een voorgenomen fusie of overname op de stabiliteit van het financiële systeem.

Met een uitbreiding van de fusie- en overnametoets langs deze lijnen wordt voorkomen dat te complexe systeemrelevante instellingen worden gecreëerd, die *too-big-to-fail* zijn of worden. Tevens zorgt deze toets ervoor dat systeemrelevante instellingen te allen tijde afwikkelbaar blijven.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2014/15, 21 501-07, nr. 1261

De regering vertrouwt erop hiermee de vragen in het verslag afdoende te hebben beantwoord.

De Minister van Financiën,  
J.R.V.A. Dijsselbloem