

Vergaderjaar 2013–2014

33 849

Wijziging van de Wet op het financieel toezicht en enige andere wetten ter implementatie van richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van Richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de Richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PbEU 2013, L 176) en ter implementatie van verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 (PbEU 2013, L 176) (Implementatiewet richtlijn en verordening kapitaalvereisten)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 13 juni 2014

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 verslag.

Algemeen

De leden van de SP-fractie vragen of er onderdelen uit de verordening (CRR) zijn die in het wetsvoorstel worden geïmplementeerd. In het bevestigende geval vragen zij zich af of het daarbij gaat om artikel 3:66 Wft en daarnaast uitsluitend om onderdelen uit de huidige Nederlandse wet die strijdig zijn met de verordening. Indien implementatie zich uitstrekt buiten de bedoelde onderdelen willen deze leden weten wat het criterium is om onderdelen uit de verordening al dan niet in het wetsvoorstel op te nemen.

Aangezien de verordening rechtstreeks werkt, is omzetting in de nationale wetgeving niet meer vereist en zelfs niet meer toegestaan. Alleen voor zover de huidige Wft bepalingen bevat die in strijd zijn of in strijd kunnen komen met de verordening dienen deze te worden aangepast. Om die

reden voorziet het wetsvoorstel in diverse aanpassingen van de Wft die nodig zijn om de wet in overeenstemming te brengen met de verordening. Een duidelijk voorbeeld betreft het schrappen van niet meer door de verordening toegestane ontheffingsmogelijkheden (artikel I, onderdelen V, X, Y, AA, NN, QQ). Ook veel van de aanpassingen in afdeling 3.6.2. inzake geconsolideerd toezicht op banken en beleggingsondernemingen zijn een gevolg van het feit dat de desbetreffende materie thans in de verordening wordt geregeld, zodat er ter zake geen ruimte meer is voor nationale regels.

Kapitaalvereisten

De leden van de PvdA-fractie vragen naar het voornemen van de regering om de ongewogen kapitaaleis te verhogen van 3% naar 4%, en vragen op basis van welke berekeningen de regering tot deze verhoging is gekomen. Ook vragen deze leden de mening van de regering over de wenselijkheid om, zoals diverse economen bepleiten, de minimale leverage ratio nog verder te verhogen naar bijvoorbeeld 10%.

Het kapitaaleisenraamwerk van CRD-IV bevat een verhoging van de risicogewogen kapitaaleisen. Daarnaast is in CRD-IV voor het eerst de ambitie opgenomen om per 2018 een bindende Europese ongewogen kapitaaleis (leverage ratio) te introduceren. Tijdens de financiële crisis bleek de leverage ratio een goede indicator te zijn voor de stabiliteit van een bank. Gegeven de voordelen van deze maatstaf en omwille van de consistentie binnen het totale kapitaaleisenraamwerk, is het wat het kabinet betreft daarom noodzakelijk om ook een hogere leverage ratio na te streven voor tenminste systeemrelevante banken, in samenhang met de verhoging van de risicogewogen kapitaaleisen. Een leverage ratio van minimaal 4% waarborgt dit beter dan een leverage ratio van 3%.

Diverse economen bepleiten een verdere verhoging van de leverage ratio. Het uitgangspunt van het kabinet is dat de systeemrelevante banken de leverage ratio uiterlijk in 2018 naar minimaal 4% dienen te hebben gebracht.¹ Er is geen aanleiding deze plannen nu bij te stellen, temeer omdat de totale verliesabsorberende capaciteit van banken sowieso groter zal zijn dan 4%: ook kapitaal- en schuldinstrumenten die niet mogen meetellen voor het voldoen aan de leverage ratio (zoals tier 2-kapitaalinstrumenten en ongedekte junior en senior schuldobligaties) zullen onder de nieuwe Europese afspraken over bail-in aangeslagen kunnen worden om verliezen te absorberen en om de bank te herkapitaliseren indien sprake is van een situatie van resolutie.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie hoe de regering het Europese streven naar een single rule book beoordeelt in het kader van het streven naar een hogere minimale leverage ratio. In hoeverre is in dat geval sprake van daadwerkelijke maximumharmonisatie/een daadwerkelijk single rule book? Ook vragen deze leden of de regering voornemens is zich in te spannen voor een Europese afspraak over een hogere leverage ratio dan de tot op heden vastgestelde 3%. Is het raadzaam van deze 3% af te wijken, en is hier sprake van een tijdelijke afwijking of voorziet de regering harmonisatie op termijn?

Op dit moment bestaan nog geen bindende Europese afspraken over de leverage ratio. Het kapitaaleisenraamwerk CRD-IV staat toe dat lidstaten eigen beleid op het terrein van de leverage ratio kunnen vaststellen zolang hierover nog geen bindende Europese afspraken zijn gemaakt. Wel is in CRD-IV de ambitie opgenomen om per 2018 een bindende Europese

¹ Zie Tweede Kamer. Vergaderjaar 2013–2014. Aanhangsel van de Handelingen nr. 1633.

leverage ratio afspraak te introduceren. Deze kan worden vormgegeven door zowel minimum- als maximumharmonisatie. Afhankelijk van de precieze Europese afspraken, die naar verwachting uiterlijk in 2017 over de leverage ratio worden gemaakt, zal het Nederlandse beleid daar te zijner tijd op aangepast moeten worden. In ieder geval is het inderdaad de inzet van het kabinet om ook in Europees verband te komen tot een geharmoniseerde leverage ratio van minimaal 4% voor tenminste alle systeemrelevante banken.

De leden van de SP-fractie vragen of de kapitaalvereisten uit tabel 1 van de memorie van toelichting door de regering op dit moment voldoende worden geacht, in afwachting van Europese afspraken over de leverage ratio. Had staatssteun aan de banken achterwege kunnen blijven indien deze regels in 2008 al van kracht zouden zijn geweest? Waarom zijn geen tijdelijke hogere risicogewogen kapitaaleisen gesteld totdat de leverage ratio mogelijk per 2018 wordt ingevoerd? Ook vragen deze leden of de risico's op hernieuwd bankfalen met deze kapitaaleisen tot 2018 nu voldoende zijn afgedekt, en zo ja, wat de situatie na 2018 anders maakt.

De totale risicogewogen kapitaaleisen onder CRD-IV (gebaseerd op Bazel III) kunnen voor de grootste banken meer dan verdubbelen ten opzichte van de eisen onder Bazel II. Wanneer deze eisen volledig geïmplementeerd zouden zijn geweest ten tijde van de financiële crisis, had dit een forse bijdrage kunnen leveren aan het verminderen van de mate van staatssteun die noodzakelijk is geweest in Europa. Op zichzelf zouden echter ook deze nieuwe eisen niet in alle gevallen voldoende zijn geweest om destijds verleende staatssteun volledig te voorkomen, en daarom is het ook van groot belang dat de verhoogde kapitaaleisen van CRD-IV aangevuld worden met afspraken over bail-in. In geval van resolutie dragen hierdoor de vermogensverschaffers van een bank in de eerste plaats de lasten van een resolutie. In ieder geval zal minimaal 8% van de passiva van een bank dienen te worden aangewend voor het absorberen van verliezen en het herkapitaliseren van de bank. Enkel in uitzonderlijke omstandigheden kan na bail-in van minimaal 8% van de passiva aanspraak worden gemaakt op een bijdrage uit het Europese resolutiefonds dat de komende jaren door middel van bijdragen van de banken zal worden opgebouwd.

Het kabinet acht de risicogewogen kapitaaleisen uit CRD-IV noodzakelijk en voldoende. Er is op dit moment geen noodzaak deze, al dan niet tijdelijk, verder te verhogen, ook gezien de complementaire afspraken die over bail-in zijn gemaakt. Sowieso zullen deze risicogewogen eisen de komende jaren ook geleidelijk aan verder worden ingefaseerd (de eisen in tabel 1 van de memorie van toelichting gelden niet per direct). In aanvulling op de risicogewogen kapitaaleisen acht het kabinet het echter ook van belang dat de leverage ratio van banken de komende jaren verder stijgt. Daarom dient de leverage ratio van de Nederlandse systeemrelevante banken de komende jaren verder te verbeteren tot minimaal 4% uiterlijk in 2018. Gelijktijdig zal het kabinet ervoor pleiten om ook in Europees verband per 2018 tot een afspraak te komen waarbij de leverage ratio minimaal 4% dient te zijn.

Banken en beleggingsondernemingen

De leden van de SP-fractie vragen waarop de percentages met betrekking tot de maximering van de variabele beloning van medewerkers van banken en beleggingsondernemingen zijn gebaseerd en of de regering er rekening mee houdt dat variabele beloning risico's met zich kan brengen.

Tot het maximeren van de variabele beloning is in Europees verband besloten om de perverse prikkels die van variabel belonen uit kunnen gaan te beperken. De gekozen plafonds zijn verklaarbaar gelet op de verschillen die tussen de lokale arbeidsmarkten van de lidstaten bestaan. De Europese regels gaan het kabinet niet ver genoeg. Perverse prikkels kunnen ook uitgaan van variabele beloningen die lager liggen dan 100% of 200% en zich ook voordoen bij ander personeel dan de identified staff waar de richtlijn kapitaalvereisten op van toepassing is. Naar verwachting zal per 1 januari 2015 de Wet beloningsbeleid financiële ondernemingen (Wbfo) in werking treden. In dat wetsvoorstel is een bonusplafond van in beginsel 20% voor alle medewerkers werkzaam bij een financiële onderneming opgenomen.

Gelet op het tijdsplan van de verplichte implementatie, en het feit dat de Europese norm – vergeleken met de reikwijdte van de Wbfo – op een beperkte groep personen en ondernemingen van toepassing is, is er voor gekozen om in de implementatiewet niet verder te gaan dan het Europese minimum. Dit heeft tot gevolg dat voor de gehele financiële sector op hetzelfde moment het bonusplafond van 20% zal gaan gelden.

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen over de in het wetsvoorstel geïntroduceerde «opvorderbare gelden van het publiek». De leden vragen zich af of er enige relatie is met de aanduiding van de geldhoeveelheid als zijnde geld in handen van het publiek?

Onder «opvorderbare gelden» wordt verstaan gelden die op enig moment terugbetaald moeten worden, uit welke hoofde dan ook, en waarvan op voorhand duidelijk is welk nominaal bedrag moet worden terugbetaald. Dit begrip wordt in de Wft onder andere gebruikt om de werkzaamheden van een bank te definiëren. Het begrip geldhoeveelheid of geld in handen van het publiek heeft een monetaire achtergrond en wordt in de Wft niet gebruikt. Tot de geldhoeveelheid behoren, naast girale tegoeden en direct opvraagbare spaartegoeden, tevens de in omloop zijnde munten en bankbiljetten.

Tevens vragen de leden van de SP-fractie zich af of onder «opvorderbare gelden van het publiek» mede zijn begrepen gelden van de rijksoverheid, lagere overheid en (buitenlandse) overheidsinstellingen.

Zolang een nadere invulling op Europees niveau van het begrip «publiek» nog niet heeft plaatsgevonden ligt het in de rede dat de huidige nationale invulling van dit begrip relevant zal blijven voor de toepassing en uitleg ervan. Dit betekent dat gelden van rijksoverheid, lagere overheid, overheidsinstellingen en buitenlandse overheden in de zin van de Wet op het financieel toezicht niet binnen de reikwijdte van het begrip «opvorderbare gelden van het publiek» vallen.

Inwerkingtreding

De leden van de PvdA-fractie hebben enkele vragen over de inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Zij wijzen erop dat de richtlijn en de verordening op 26 juni 2013 zijn vastgesteld en dat de inhoud ervan reeds in 2010, met het derde Bazelse akkoord, goeddeels bekend was. Zij vragen de regering aan te geven waarom het doorvertalen van de richtlijn en de verordening in nationale wetgeving een zo lange doorlooptijd heeft, en of de regering, gegeven het zorgwekkende buffervermogen van vele Nederlandse en Europese banken, een dergelijke doorlooptijd passend acht.

Opmerking verdient dat het Bazels akkoord vooreerst diende te worden vertaald naar Europese regelgeving alvorens het Bazels akkoord in de EU gelding kon krijgen. De richtlijn en verordening kapitaalvereisten bestaan voorts niet alleen uit de regels uit het Bazels akkoord maar bevatten ook nadere Europese regels en geherformuleerde regels uit de oude regelgeving op dit punt. De richtlijn kapitaalvereisten vergt omzetting in nationaal recht. Naar het zich laat aanzien wordt de in de richtlijn opgenomen, erg scherpe implementatietermijn met ongeveer een half jaar overschreden (overschrijding van deze termijn is overigens in meerdere Lidstaten het geval). Onder de gegeven omstandigheden is dat een beperkte overschrijding, die geen gevolgen heeft voor het tempo waarmee Nederlandse banken hun buffervermogen op grond van de richtlijn dienen op te bouwen.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering voornemens heeft om, conform artikel X van de richtlijn, artikelen of onderdelen daarvan op verschillende tijdstippen in werking te laten treden.

Van gefaseerde inwerkingtreding is enkel sprake als de richtlijn of de verordening daartoe noopt. De Europese liquiditeitsregels zullen bijvoorbeeld vanaf 2015 gefaseerd van toepassing zijn op banken en bepaalde typen beleggingsondernemingen. In lijn daarmee zal artikel VIII van het wetsvoorstel met ingang van 2015 in werking treden.

Overig

De leden van de SP-fractie hebben vragen over de interne verwijzingen in het wetsvoorstel naar de verordening kapitaalvereisten en de richtlijn kapitaalvereisten. Zij geven de regering in overweging die verwijzingen te verduidelijken door de toevoeging «(zie lid 9)».

De voorgestelde aanpassing van artikel 1:1 Wft in artikel I, onderdeel A, punt 9, van het wetsvoorstel leidt ertoe dat in de alfabetische opsomming van definities ook definities van de richtlijn kapitaalvereisten en de verordening kapitaalvereisten worden opgenomen. Als in een andere definitie of een ander artikel van de wet naar de richtlijn of de verordening wordt verwezen, houdt dat automatisch een verwijzing in naar het aldus gedefinieerde begrip. Het nummer (9) van de bedoelde aanpassing komt in de Wft niet terug.

Deze leden merken op dat het vanuit de burger gezien logisch is om te bezien hoe deze zijn weg in de wet respectievelijk de verordening kan vinden. Voor Europese regelgeving verwijst de webpagina www.overheid.nl naar EUR-Lex, met de aankondiging dat op termijn alle verwijzingen naar Europese richtlijnen en verordeningen in het onderdeel wet- en regelgeving aanklikbaar worden. De leden van de SP-fractie vragen de regering om «op termijn» te specificeren. Volgens hen levert EUR-Lex voor de doorsnee persoon een onbetreedbaar oerwoud op. Zij vernemen graag het commentaar van de regering op de zoektocht van de burger die geacht wordt de wet te kennen.

De leden van de SP-fractie besteden terecht aandacht aan de vindbaarheid van de toezichtregels voor banken, zoals neergelegd in (onder andere) de Wft, de richtlijn en de verordening. Websites als overheid.nl en EUR-Lex spelen daarbij een belangrijke rol, doordat zij toegang bieden tot de relevante regelingen en deze doorzoekbaar maken. Het aanklikbaar maken van de verwijzingen naar Europese richtlijnen en verordeningen in de rubriek wet- en regelgeving van www.overheid.nl zal de waarde en het gebruiksgemak van die site verder vergroten. Dit wordt op dit moment gerealiseerd. Ten aanzien van nieuwe regelgeving, zoals de onderhavige

implementatiewet, is de intentie bij de opname daarvan op de website verwijzingen te voorzien van hyperlinks naar de desbetreffende Europese regelgeving.

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