

Vergaderjaar 2017–2018

34 909

Wijziging van de Faillissementswet ter implementatie van richtlijn (EU) 2017/2399 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 tot wijziging van richtlijn 2014/59/EU wat betreft de rang van ongedekte schuldinstrumenten in de insolventierangorde (PbEU 2017 L 345)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 20 april 2018

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

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Anne Mulder

De griffier van de commissie,
Weeber

INLEIDING

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Zij benadrukken het belang van een correct uitgevoerde bail-in ter bescherming van de positie van belastingbetalers en bezien het wetsvoorstel tegen die achtergrond. Zij stellen vast dat de richtlijn (EU) 2017/2399 geen ruimte laat voor nationaal beleid, maar hebben nog enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij maken gebruik van de mogelijkheid tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de implementatiewet over de rang van ongedekte schuldinstrumenten en de insolventierangorde. Zij ondersteunen het doel om bail-in te vereenvoudigen en verschillen tussen lidstaten weg te nemen. Voor deze leden staat voorop dat de belastingbetaler niet de dupe mag worden van bancaire problemen. Zij hebben nog enkele vragen over het wetsvoorstel.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarbij nog enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden staan in beginsel positief tegenover het doel van het wetsvoorstel, namelijk het vereenvoudigen van de bail-in. Zij zijn voorstander van een duidelijke, eenvoudige bail-in die ervoor zorgt dat bail-out niet meer nodig is. Zij hebben nog een aantal vragen.

ALGEMEEN

§ 1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre de te implementeren richtlijn meerwaarde heeft voor de Nederlandse praktijk. Brengt de juridische vormgeving van zogenoemde *contingent convertible bonds*, ofwel coco's, niet reeds mee dat deze instrumenten bij afwikkeling tussen concurrente en achtergestelde leningen vallen? Voegt de beoogde wetswijziging in deze zin dan materieel iets toe aan de afwikkeling bij faillissement? Waarom kan deze categorie eenvoudiger aan bail-in worden onderworpen? In welke mate zal het *bail-in*-bare kapitaal van een bank naar verwachting door dit wetsvoorstel toenemen?

§ 2. Achtergrond

De leden van de VVD-fractie vragen hoe vaak de bail-in en de systematiek van de richtlijn herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen (aangeduid als BRRD) gebruikt is in de verschillende lidstaten van de Europese Unie.

De leden van de Groen Links-fractie vragen of het klopt het dat er inderdaad geen sprake is van enige nationale beleidsruimte. Betekent dit dan ook dat na invoering van deze wet alle lidstaten exact dezelfde regels hebben op dit gebied?

§ 3. Bail-in en het belang van verliesabsorberend vermogen

De leden van de VVD-fractie benadrukken het belang van de bail-in. Zij vragen wat de «beperkte categorie» is waarover gesproken wordt. Heeft dit voorstel nog een effect op deze moeilijk bail-inbare vorderingen of

creëert het slechts een nieuwe categorie vorderingen? Kan het *no creditor worse off*- of NCWO-principe verder beschreven worden in deze context, bijvoorbeeld door middel van een voorbeeld? Waarom is ervoor gekozen in de BRRD om het NCWO te benadrukken? Waarom wordt de hoeveelheid *bail-in*-baar kapitaal niet verhoogd door een aanpassing in de vaststelling van de hoeveelheid *bail-in*-baar kapitaal?

De leden van de CDA-fractie vragen naar de lijst met uitdrukkelijk genoemde vorderingen die niet aan *bail-in* kunnen worden onderworpen.

De leden van de D66-fractie vragen het kabinet of Nederlandse banken momenteel problemen hebben om te voldoen aan het *Minimum Required Eligible Own Funds and liabilities* (MREL). Kan de regering een overzicht geven van banken in Nederland en in andere lidstaten die nu niet aan het MREL voldoen?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen hoeveel zekerheid de regering heeft dat banken in problemen volledig ten koste van aandeelhouders en schuldeisers worden geherkapitaliseerd. Is het denkbaar dat er nog steeds staatssteun zal komen wanneer banken in de toekomst in de problemen komen?

De leden van de SP-fractie vragen of er ongedekte schuldinstrumenten zijn die niet gedekt worden door de *bail-in*. Zij vragen of zowel winst als verlies voor rekening van de kapitaalverschaffers komt. Deze leden vragen de regering of de toezichthouder de volledige macht heeft en mag beslissen wie een haircut moet nemen. Zij vragen de regering of onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende soorten kapitaalverstrekkingen. Worden bijvoorbeeld houders van derivaten (oftewel andere systeembelangrijke banken met besmettingsgevaar) bewust buiten schot gehouden?

Voornoemde leden vragen de regering waarom er geen bevoegdheid komt om bezittingen en schulden af te scheiden van systeembelangrijke instellingen indien noodzakelijk. Zij denken hierbij met name aan deposito's, omdat deze een cruciale functie hebben in het huidige systeem en het functioneren van het primaire financiële systeem niet afhankelijk mag zijn van individuele instellingen.

§ 4. Noodzaak voor Europese harmonisatie

De leden van de VVD-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat de term *senior non-preferred debt* overeenkomt met de *contingent convertible bonds*, oftewel *coco's*. Of voldoen meer financiële instrumenten aan dat criterium? Welke lidstaten hebben hun rangorde reeds herzien en waarom Nederland niet? Waarom is gekozen voor een richtlijn en niet voor een ander middel, zeker gezien de minimale mogelijkheden tot afwijking?

De leden van de CDA-fractie constateren met de regering dat er momenteel in verschillende EU-lidstaten verschillende regimes zijn voor het bepalen van de insolventierangorde en dat harmonisatie voor financiële instellingen die onder de BRRD vallen wenselijk is. Hierbij vragen deze leden waar de regering op baseert dat de voorgestelde manier in onderhavig wetsvoorstel ook de juiste is. Zijn ook andere oplossingen overwogen? Men kan zich immers voorstellen dat ook overwogen kan worden om in plaats van complexere vormen van schuld het systeem juist te versimpelen door slechts twee vormen van schuld toe te staan (achtergesteld en concurrent), hetgeen een vereenvoudiging zou betekenen. Kan de regering ingaan op de keuze om juist voor meer complexiteit te kiezen?

De leden van de D66-fractie ondersteunen het doel om juridische onzekerheid als gevolg van divergentie tussen lidstaten aan te pakken. Verschillende lidstaten hadden reeds hun nationale rangorde bij faillissement herzien om te voldoen aan de *Total Loss Absorbing Capacity*, ofwel de TLAC-norm, en het MREL. De voorliggende implementatiewet sluit daarbij meer aan bij de Franse praktijk dan de Duitse. Welke voordelen heeft de Franse praktijk in vergelijking met oplossingen die in andere lidstaten waren gevonden?

De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten waarom een harmonisatie moet plaatsvinden. Kan de regering uitleggen waardoor de verschillende wijze waarop lidstaten met bail-in omgaan nadelige effecten heeft? Deze leden vragen de regering of harmonisatie niet gewoon een onderdeel van de bankenunie is. Kan deze regeling ook worden ingevoerd zonder Europese harmonisatie?

§ 5. Inhoud van het voorstel

De leden van de VVD-fractie vragen naar de redenen achter de gekozen eisen, te weten de oorspronkelijke looptijd, nadrukkelijke verwijzing naar de bijzondere rang en het feit dat de instrumenten geen derivaten mogen zijn. Valt dit samen met het onderscheid tussen kapitaal- en geldmiddelen?

Deze leden vragen of de genoemde eisen niet de kans bieden om de mogelijkheid tot bail-in te ontwijken door kapitaal te leveren dat net niet aan deze eisen voldoet (bijvoorbeeld door een looptijd van elf maanden). Waarom voorziet het voorstel niet in een terugwerkende kracht?

De leden van de CDA-fractie vragen naar de mogelijkheid voor financiële instellingen om de rente die betaald zal worden over de nieuwe tussenvorm van schuld af te trekken van de belasting. In dit licht vragen zij ook of de financiële gevolgen hiervan in kaart zijn gebracht of in kaart zijn te brengen.

Deze leden vragen de regering om een aantal voorbeelden te geven van hoe de nieuwe schuldvorm er in de praktijk uit komt te zien. Daarnaast vragen zij de regering hoe uitgevende instellingen moeten aangeven dat de nieuwe vorm van schuld niet concurrent is, maar tegelijkertijd ook niet volledig achtergesteld. Zij vragen of deze nieuwe productvorm voldoende transparant in de markt kan worden gezet en vragen hierbij naar hoe het invoeren van deze nieuwe vorm zich verhoudt tot het streven naar een financiële markt waar vooral transparante en eenvoudige producten deel van uit maken. Hierbij vragen zij in hoeverre particulieren straks kunnen participeren in deze nieuwe vorm van schuld. Tevens vragen de leden van de CDA-fractie of de regels voor de nieuwe vorm van schuld straks, behoudens de insolventierangorde, verschilt van de regels zoals die nu gelden voor *contingent convertibles* (coco's). Zou de regering de verschillen op een rij willen zetten?

Ten slotte vragen deze leden naar de weging van staatsobligaties op bankbalansen. De Nederlandse regering wil dat de risico's van staatsobligaties op bankbalansen beter worden gewogen dan thans gebeurt. De leden van de CDA-fractie vragen naar de toekomstige situatie waarin staatsobligaties op bankbalansen een weging kennen en hoe dit zich precies verhoudt tot onderhavig wetsvoorstel. Wat verandert er bijvoorbeeld aan de eisen voor MREL en TLAC?

De leden van de D66-fractie wijzen de regering erop, dat zij eerder heeft aangegeven (Kamerstuk 22112, nr. 2323) zich in te zetten voor een MREL waarbij ten minste 8% totale passiva kan worden gebruikt voor bail-in. Wat is de omvang van de passiva die op dit moment in aanmerking komt voor bail-in? Naar welk niveau verwacht de regering dat dit percentage zal

stijgen na inwerkingtreding implementatie van het voorliggende wetsvoorstel?

De leden van de GroenLinks-fractie vragen wat de verwachte doeltreffendheid is van het wetsvoorstel. In hoeverre verwacht de regering dat gebruik gemaakt zal worden van de nieuwe categorie vorderingen? Zijn er ook nadelen aan dit wetsvoorstel? Zo ja, wat zijn de belangrijkste nadelen?

De leden van de SP-fractie vragen zich af of de huidige vormgeving van de bail-in regels het financiële systeem in alle gevallen behoedt voor een kettingreactie. Zij merken op dat het probleem van banken die «too big to fail» zijn nog niet is opgelost. Deze leden constateren dat de bankensector in Nederland vier keer de maat van de economie is. Zij vragen de regering wat zij vindt van de grootte van de financiële sector als geheel, alsmede van individuele financiële instellingen. Zij vragen voorts hoe groot de bankbalansen van de individuele grootbanken zijn ten opzichte van het bruto binnenlands product (bbp). Is de regering het met deze leden eens dat het wenselijk is dat banken individueel kleiner worden, net als het Nederlandse financiële systeem, omdat dit de economie minder gevoelig maakt voor schokken?

De leden van de SP-fractie vragen de regering of dit instrument zodanig ontwikkeld is dat de bankensector werkelijk veiliger wordt. In hoeverre draagt het wetsvoorstel daar aan bij?

Genoemde leden stellen dat de grootste twintig Europese banken oververtegenwoordigd zijn in financiële markten en voornamelijk onderling handelen, met als gevolg dat die banken te groot en te verweven zijn om failliet te gaan. Bovendien zijn die banken zo complex dat ze niet te ontmantelen zijn bij een faillissement. De leden vragen de regering of zij de mening deelt dat banken tegenwoordig «too complex to fail» zijn en wat zij daartegen wil doen om deze wet van kracht te laten gaan.

De leden van de SP-fractie constateren dat de Europese Liikenencommissie in haar rapport pleitte voor scheiding van zakenbankieren en commerciële bankieren. Deze leden vragen de regering waarom dat idee door de banksector en de beleidsmakers aan de kant geschoven is. Deelt de regering de mening dat een dergelijke scheiding het banksysteem veiliger kan maken?

De leden van de SP-fractie vragen de regering of het klopt dat door deze regeling de *Non Performing Loans* bij zombiebancs als eerste gedragen zullen worden door de aandeelhouders en (achtergestelde) obligatiehouders.

Deze leden vragen de regering waarom niet gekozen is voor een kortere afwikkeltermijn. Zij vragen de regering hoe de spaarders gerustgesteld kunnen worden in geval van dreigend faillissement van een bank.

Ook vragen deze leden de regering uit oogpunt van doelmatigheid waarom obligaties een speciale rang toegekend krijgen en andere risicovolle financiële producten niet.

De leden van de SP-fractie vragen de regering te bevestigen dat het onderhavige voorstel van wet geen nadelige consequenties voor spaarders heeft. Zij vragen voorts waarom de regering geen uitputtende lijst van schuldinstrumenten heeft gegeven om verdere interpretatie te voorkomen.

De leden van de SP-fractie vragen de regering waarom zij een derivaat niet als een schuldinstrument ziet. Zij vragen ook waarom de regering een variabele coupon die afhankelijk is van een benchmark niet ziet als een verankerd derivaat ziet.

Genoemde leden vragen de regering hoe het risico van bepaalde obligaties is in te schatten om ze correct te waarderen. Weet de regering

nu wanneer de toezichhouder ingrijpt en hoeveel kapitaal de schuldeiser met een bail-in maximaal kan verliezen? Deze leden zien een bijkomend probleem voor investeerders van de erfenis van de noodlijdende kredieten (Non Performing Loans) waar Europese banken nog mee zitten. Zij constateren dat investeerders het risico van die erfenis via een bail-in niet willen dragen. Wat moet er in geval van een dergelijke situatie gedaan worden?

§ 6. Gevolgen voor ondernemingen

De leden van de VVD-fractie vragen hoe men op de raming van nul administratieve of nalevingslasten is gekomen. Zijn er ook geen incidentele lasten?

De leden van de D66-fractie lezen dat, hoewel het voorstel niet met terugwerkende kracht van toepassing is, het wel mogelijk is dat al uitgegeven schuldinstrumenten voldoen aan de criteria. Er moet dan in ieder geval sprake zijn van een opt-in clause. Kan de regering bevestigen dat wanneer iemand nu een contract aangaat voor een instrument dat na de inwerkingtreding van voorliggend wetsvoorstel onder de nieuwe categorie zal vallen, hij of zij daar expliciet over geïnformeerd wordt? Voorziet de regering overgangsproblemen en rechtsonzekerheid, en zo nee, kan de regering uitleggen waarom niet?

De leden van de SP-fractie vragen de regering wat er nu precies gebeurt bij een bail-in wanneer een bank straks onder deze regeling bij bijzonder beheer komt. Zij vragen dit, omdat verdere afwikkeling voor ondernemingen van groot belang zijn. Hoe wordt dit verder geregeld?

§ 7. Consultatiereacties

De leden van de SP-fractie vragen de regering of deze regeling buiten faillissement van belang kan zijn en wat de reikwijdte daarvan is. Wat zijn de eventuele consequenties voor andere regelingen? Wat heeft een rangverandering voor betekenis voor andere wetten?

§ 8. Inwerkingtreding

De leden van de D66-fractie lezen dat bij het voorliggende wetsvoorstel wordt afgeweken van de reguliere momenten voor wijzigingen in de wet. Kan de regering nader motiveren waarom voorliggende wet met spoed in werking treedt?