

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2230

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 oktober 2016

Bijgevoegd treft u de reactie van het kabinet aan op de consultatie uitgeschreven door de Europese Commissie ten aanzien van de herziening van het EU macroprudentiële raamwerk (*Review of the EU macroprudential framework*)¹. Deze brief bevat een korte toelichting en achtergrond op deze consultatiereactie.

Totstandkoming macroprudentieel raamwerk

Het *De Larosière* rapport heeft in 2009 aanbevolen om het toezicht-raamwerk op de financiële sector van de EU aan te vullen met macroprudentieel toezicht en beleid.² Dit beleid is gericht op het monitoren van systeemrisico's en onevenwichtigheden in het financiële stelsel die negatieve gevolgen kunnen hebben op de financiële stabiliteit. Macroprudentieel toezicht en beleid zouden zich hierbij niet langer alleen moeten richten op de weerbaarheid van individuele instellingen (microprudentieel toezicht), maar ook op de weerbaarheid van het financiële systeem als geheel (macroprudentieel toezicht).

In navolging op dit rapport heeft de EU verschillende macroprudentiële instrumenten geïntroduceerd middels het Europese kapitaaleisen-raamwerk voor banken, bestaand uit een richtlijn en een verordening, respectievelijk de *Capital Requirements Directive* (CRD) en *Capital Requirements Regulation* (CRR). Ook heeft de EU de Europese Systeemrisicoraad (*European Systemic Risk Board*; ESRB) opgericht om te borgen dat risico's tijdig worden geïdentificeerd. De ESRB kan aanbevelingen doen en waarschuwingen uitvaardigen. Een van de taken van de centrale bank is het borgen van systeemstabiliteit; daarom speelt ook de Europese Centrale Bank (ECB) een rol binnen het macroprudentieel beleid in de eurozone.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf.

In Nederland is De Nederlandsche Bank (DNB) bevoegd om de macroprudentiële instrumenten uit het kapitaaleisenraamwerk toe te passen. Deze instrumenten zien met name op de hoeveelheid kapitaal die banken moeten aanhouden. Het betreft onder andere de systeemrisicobuffer (*systemic risk buffer*; SRB), de overige systeemrelevante instellingenbuffer (*Other systemically important institutions buffer*; *O-SII buffer*)³ en de contracyclische buffer (CCB). Ook bevat de kapitaaleisenverordening (CRR) een artikel op basis waarvan eventuele aanvullende maatregelen, zoals verhoogde kapitaaleisen, tijdelijk kunnen worden opgelegd in geval van macroprudentiële risico's en onder welke voorwaarden dit mag gebeuren (CRR Artikel 458).⁴

In Nederland hebben zowel DNB als de Autoriteit Financiële markten (AFM) een rol bij macroprudentieel beleid. Beide dragen verantwoordelijkheid voor de financiële stabiliteit van het financiële stelsel. Beiden nemen deel aan de vergaderingen van de General Board van de ESRB, en dragen, waar mogelijk, bij aan het werk van het *Advisory Technical Committee* (ATC), een ondersteunend orgaan van de ESRB dat expertise vanuit verschillende instellingen en lidstaten samenbrengt.

Motivatatie herziening

De Commissie heeft een consultatie uitgeschreven ten aanzien van dit macroprudentiële raamwerk,⁵ om te bezien waar het raamwerk verbeterd kan worden – zoals vastgelegd in CRR artikel 513. Grofweg ziet de consultatie op twee elementen: i) de instrumenten uit het Europese kapitaaleisenraamwerk (CRD-IV/CRR) en ii) het functioneren van de ESRB.

Er zijn verschillende redenen om over te gaan tot een dergelijke review. Zo is de financiële architectuur van de EU ingrijpend veranderd sinds de introductie van de CRD-IV/CRR en de oprichting van de ESRB. Een belangrijke ontwikkeling is de oprichting van de bankenunie en het *Single Supervisory Mechanism* (SSM), wat significante instellingen onder direct toezicht van de ECB stelt. Hiermee is de verhouding tussen macroprudentieel en microprudentieel toezicht gewijzigd. Ook is het nuttig om de eerste ervaringen met het raamwerk te inventariseren.

Nederlandse reactie

Nederland acht de volgende aanpassingen ten aanzien van het EU macroprudentiële raamwerk als wenselijk:

1. *Een herinrichting van de procedures & bewijslast voor het gebruik van verschillende macroprudentiële instrumenten uit het kapitaaleisenraamwerk⁶, om zo het raamwerk te versimpelen en efficiënter te maken*
 - Voor het gebruik van sommige macroprudentiële instrumenten is het momenteel noodzakelijk te bewijzen dat de maatregelen die de microprudentiële toezichthouder heeft genomen of zou kunnen nemen, onvoldoende zijn.

³ In het huidig kader geldt het principe dat de hoogste van de O-SII buffer en de systeemrisicobuffer (SRB). De O-SII buffer mag maximaal 2% bedragen, en kan worden opgelegd aan systeemrelevante instellingen. De SRB is meer generiek, en kan opgelegd worden om risico's voor de financiële stabiliteit te adresseren.

⁴ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1048, p. 5

⁵ http://ec.europa.eu/finance/consultations/2016/macprudential-framework/index_en.htm

⁶ Systeemrisicobuffer (Artikel 133 CRD), de O-SII buffer (artikel 131 CRD), en Artikel 458 CRR, Artikel 164 CRR en Artikel 124 CRR.

- Gezien de overdracht van toezicht naar het SSM voor verschillende instellingen is dit in praktijk een nog lastiger voorwaarde geworden om aan te voldoen aangezien (nationale) macroprudentiële toezichthouders in principe geen toegang hebben tot de besluitvorming en onderbouwing van het al dan niet inzetten van microprudentiële maatregelen.
2. *Enkele aanpassingen in het instrumentarium zoals het verhogen van het plafond van O-SII buffer van 2% risicogewogen activa (risk weighted assets; RWA) naar 3,5% RWA*
- Verhogen van deze cap naar 3,5% RWA brengt het niveau in overeenstemming met de internationale overeengekomen maximale hoogte van de buffer voor mondiale systeembanken (3,5%). Rationale hiervoor is dat een vanuit mondiaal perspectief kleine bank voor een bepaald land net zo systeemrelevant kan zijn, als een zeer grote bank dat kan zijn voor het mondiale financiële systeem.
 - Voordeel van deze aanpassing zou tevens zijn dat nationale autoriteiten niet langer de systeemrisicobuffer (SRB) aan hoeven te wenden om een hogere kapitalisatie dan 2% te bereiken voor systeemrelevante instellingen. De SRB zou dan vaker benut kunnen worden om eventuele andere systeemrisico's te adresseren, die niet direct gerelateerd zijn aan de «too-big-to-fail» problematiek. Hierbij is het tevens van belang dat de SRB en de O-SII-buffer naast elkaar kunnen worden opgelegd, en dat niet het «hoogste van» principe, zoals nu het geval is, geldt. De toezichthouder moet in staat worden gesteld, om indien zij twee verschillende risico's identificeert, beide buffers op te leggen.
3. *Aanstellen van een managing director bij de ESRB*
- De ESRB wordt op het moment voorgezeten door de president van de ECB. De Commissie stelt voor om de ESRB een *managing director* te geven, die leiding zal geven aan de dagelijkse gang van zaken bij de ESRB en de vergaderingen van het Steering Committee zal voorzitten. Nederland steunt dit voorstel. Een managing director kan de zichtbaarheid en autonomie van de ESRB versterken. Helderheid omtrent de taakverdeling tussen de nieuwe functie van *Managing Director* en de reeds bestaande positie van *Head* van het ESRB Secretariaat is hierbij wel van essentieel belang.

Vervolgproces

Verwachting is dat de Commissie in 2017 een wetgevend voorstel zal publiceren naar aanleiding van de resultaten van de consultatie. De eventuele wijzigingen zullen hoogstwaarschijnlijk niet meer meelopen in de bredere herziening van het kapitaaleisenraamwerk, waarvoor de Commissie naar verwachting in november a.s. voorstellen zal doen. Zodra de EC een wetgevend voorstel uitbrengt, zal deze op dat moment worden voorzien van appreciatie van het kabinet middels de reguliere procedure (BNC-fiche), welke aan uw kamer zal worden verzonden.

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