

Vergaderjaar 2017–2018

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1537

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2018

Tijdens het algemeen overleg van 31 mei 2018 over de voltooiing van de Europese bankenunie heb ik aan uw Kamer een aantal toezeggingen gedaan (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1529). Met deze brief doe ik deze toezeggingen gestand. Op mijn toezegging aan het lid Omtzigt inzake de depositodekking onder een EDIS kom ik, naar aanleiding van de daarover aangenomen motie, in het derde kwartaal terug met een aparte brief.

Bankenpakket

Voor het AO stuurde ik uw Kamer het verslag van de Ecofinraad van 25 mei 2018.¹ Daarin meldde ik dat in Europa een akkoord was bereikt over de maatregelen inzake risicoreductie. Tijdens het algemeen overleg heb ik toegezegd u nader in te lichten over de afspraken en de gevolgen daarvan voor Europese banken.

Op basis van het akkoord moeten banken voortaan:

- te allen tijde een minimum aan eigen vermogen aanhouden, ongeacht de onderliggende risico's van hun blootstellingen (de leverage ratio);
- extra buffers opbouwen voor eventuele bail-ins (MREL)²; en
- zichzelf van stabiele financiering voorzien.³

Met de introductie van een wettelijke minimumeis voor de leverage ratio zorgt het akkoord ervoor dat elke bank, ongeacht de onderliggende risico's, altijd een minimale hoeveelheid eigen vermogen moet aanhouden. Deze ongewogen eis geldt in aanvulling en als achtervang op het risicogewogen raamwerk. Deze eis, een harde ondergrens, is voor alle Europese banken straks wettelijk 3%, waarbij een opslag zal gelden voor mondiaal systeemrelevante banken. Mede door de inzet van Nederland

¹ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1516.

² Minimum Requirement for Eligible Liabilities and Own Funds

³ De *Net Stable Funding Ratio (NSFR)* standaard stelt geharmoniseerde eisen aan de mate waarin banken hun langlopende verplichtingen op een stabiele manier financieren over de horizon van één jaar.

wordt een verhoging voor nationaal systeemrelevante banken nog nader onderzocht.⁴

Het kapitaalraamwerk (CRR) is maximumharmonisatie en zal, ook conform het regeerakkoord, rechtstreeks in Nederland worden overgenomen. In Nederland zullen de banken dus een wettelijk vastgelegde, minimale leverage ratio van 3% moeten aanhouden. In het algemeen overleg meldde ik dat het de verwachting is dat banken in de praktijk een aanzienlijk hogere leverage ratio nastreven. Dat heeft de volgende achtergronden.

Ten eerste moeten banken, wanneer hun leverage ratio een klap krijgt als gevolg van een economische terugval, nog steeds voldoen aan het absolute minimum in de wet. Als zij daaronder zakken, volgen stevige consequenties. Dit betekent dat banken marges zullen aanhouden ten opzichte van de wettelijke ondergrens.

Ten tweede zal de Europese implementatie van de recente Bazelse hervormingen («Bazel 3,5») van het risicogewogen kapitaalraamwerk ertoe leiden dat voor veel banken de risicogewichten gaan toenemen. Zij zullen daardoor meer kapitaal moeten aanhouden op grond van de risicogewogen eisen. Deze hogere kapitaalniveaus leiden er naar verwachting toe dat veel banken uitkomen op een leverage ratio die hoger is dan het wettelijke minimum.

Ten derde zullen voor mondiale systeembanken – en wat Nederland betreft in de toekomst ook voor overige systeembanken – opslagen gelden op de leverage ratio eis.

Daarnaast eist het akkoord dat banken – naast een ondergrens aan eigen vermogen – ook voldoende schulden aanhouden, waarop relatief eenvoudig bail-in⁵ kan worden toegepast. Hiervoor zijn eerder al aan banken zogeheten MREL-doelstellingen opgelegd door resolutieautoriteiten. Het akkoord bevat strengere bepalingen over de hoeveelheid schulden die banken moeten aanhouden die makkelijk⁶ bail-inbaar zijn (MREL). Voor grote banken moet de MREL minimaal 8% van de balans zijn. Op basis van eerdere schattingen van de Europese Bankautoriteit (EBA) zou dit betekenen dat alle banken in de 28 EU lidstaten tezamen zo'n 298 miljard euro aan makkelijk bail-inbare schuld moeten ophalen.⁷ Dit is naar verwachting meer dan voorheen. In een scenario zonder 8% eis kwam de EBA op een schatting van 124 miljard euro. De banken krijgen in principe tot 2024 de tijd om aan de MREL-eis te voldoen. Het akkoord vergroot zo de afwikkelbaarheid van banken en verkleint de kans dat overheden wederom moeten optreden als redder in nood.

⁴ Voor mondiale systeemrelevante banken (GSIIs) wordt het harde minimum, afhankelijk van de mate van mondiale systeemrelevantie, 3,5% tot 4,25%, terwijl voor overige systeemrelevante banken (OSIIs) het minimum aan de hand van een rapport van de Europese Bankautoriteit en Europese Commissie nog wordt uitgewerkt.

⁵ Kapitaal- en liquiditeitseisen, waaronder de leverage ratio, moeten voorkomen dat banken in de problemen komen. Als dat onverhoopt toch gebeurt, kan de resolutieautoriteit ingrijpen om een bank af te wikkelen. Hiertoe staat de resolutieautoriteit het bail-in instrument ter beschikking. Bij een bail-in kunnen kapitaal en schuldinstrumenten worden afgeschreven of worden omgezet. Zo kunnen verliezen worden opgevangen en kan nieuw kapitaal worden gegenereerd.

⁶ Sommige schulden zijn namelijk moeilijk bail-inbaar, zoals derivaten. Ook is voor sommige schuldcategorieën bail-in wettelijk uitgesloten, bijvoorbeeld bij gedekte deposito's.

⁷ <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1695288/EBA+Final+MREL+Report+%28EBA-Op-2016-21%29.pdf>

Naar aanleiding van een rondetafelgesprek over bankenbuffers had het lid Van Rooijen (50PLUS) een vraag over de gevolgen van een leverage ratio eis op de kredietverlening. Het lid Van Rooijen vroeg of hoge ongewogen eisen tot problemen kunnen leiden bij de hypotheekverstrekking en transacties met pensioenfondsen. Het achterliggende idee is dat de leverage ratio niet kijkt naar de onderliggende risico's. Het effect van zo'n eis op in Nederland relatief lage risicocategorieën als hypotheek zou daardoor relatief groot zijn. Wanneer de leverage ratio eis bindend is, en niet de risicogewogen eisen, zouden banken er voor kunnen kiezen om risicovollere leningen aan te gaan, vanwege de hogere rentevergoeding. Dit zou dan in de weg kunnen staan aan nieuwe leningen of transacties met een lager risicoprofiel.

De leverage ratio eis geldt in aanvulling en als achtervang op het risicogebaseerde raamwerk. Het internationaal vastgestelde niveau van 3% voor alle banken zorgt ervoor dat elke bank altijd een minimale hoeveelheid eigen vermogen aanhoudt. Tegelijkertijd is met deze ratio in de meeste gevallen het risicogewogen raamwerk leidend, wat betekent dat van een eventuele prikkel tot herverdeling van minder risicovolle naar risicovollere leningen geen sprake zal zijn. Met de voornoemde leverage ratio eis verwacht ik dan ook geen ongewenste effecten in de kredietverlening, waaronder de hypotheekverstrekking en transacties met pensioenfondsen. Ook is het aan banken om te allen tijde zelf goed te kijken naar de risico's die zij aangaan en zich niet uitsluitend te laten leiden door welke kapitaaleis bindend is.

Consequenties van het niet voldoen aan de buffers

Ten derde zou ik op verzoek van het lid Snels (GroenLinks) ingaan op de consequenties indien een bank niet voldoet aan de eisen. Er gelden straks drie typen consequenties:

- Elke bank zal te allen tijde moeten voldoen aan de («pillar 1») minimum leverage ratio eis van 3%. Als banken hier niet aan voldoen, voldoen zij niet aan de eisen die worden gesteld aan het hebben van een bankvergunning en zullen zij uiteindelijk in resolutie of faillissement worden geplaatst. Dit geldt ook wanneer een bank niet voldoet aan de minimale «pillar 1» eisen uit het risicogewogen kapitaalraamwerk.⁸
- Voor mondiale systeembanken – en wat Nederland betreft in de toekomst ook voor overige systeembanken – gelden opslagen op de leverage ratio eis. Indien een bank niet aan de voor haar geldende opslag voldoet, zijn er automatisch restricties, bijvoorbeeld aan de uitgifte van dividend. Deze automatische restricties gelden ook wanneer een bank niet voldoet aan de buffereisen uit het risicogewogen kapitaalraamwerk.
- Soortgelijke consequenties gelden bij het niet voldoen aan de MREL-eisen. In het geval een bank niet aan de MREL-eis voldoet heeft de resolutieautoriteit de mogelijkheid om beperkingen op te leggen aan de uitgifte van dividend, variabele beloningen en coupons op hybride instrumenten. Indien een bank zes maanden niet aan de MREL-eis voldoet, worden deze beperkingen in principe automatisch opgelegd tenzij de resolutieautoriteit van mening is dat dit komt door marktonrust.

⁸ De minimale pillar 1 eisen in het bestaande risicogewogen raamwerk zijn: 4,5% kernkapitaal («CET1»), 6% Tier-1 kapitaal en 8% totaal kapitaal. Daarop krijgt iedere bank nog specifieke pillar 2 eisen en buffervereisten opgelegd.

Inzichtelijk maken van bail-in

Ten vierde zou ik op verzoek van het lid Sneller (D66) nader ingaan op de werking van bail-in en de effecten ervan. Onder bail-in verstaan we in brede zin het absorberen van verliezen en herkapitaliseren van een bank, met zo min mogelijk kosten voor overheden. Hierbij worden kapitaalinstrumenten en schuldinstrumenten afschreven of omgezet. Zo worden door de aandeelhouders en investeerders verliezen opgevangen en wordt nieuw kapitaal gegenereerd.

De dreiging van «bail-in» zorgt ervoor dat banken bij dreigende problemen, voordat een resolutieautoriteit moet ingrijpen, al uitvoerig zoeken naar private oplossingen om er uit zichzelf beter voor te staan. Dit kan bijvoorbeeld door middel van nieuwe aandelenuitgiftes en vrijwillige conversies van schuldinstrumenten. Wanneer private oplossingen ontoereikend zijn en een bank «faalt of dreigt te falen», kan de bank, indien in het publiek belang, in resolutie worden geplaatst. Als onderdeel van resolutie, kan door de resolutieautoriteit een bail-in worden toegepast. Ook buiten resolutie om wordt vereist dat aandeelhouders en schuldeisers de eerste verliezen dragen wanneer kapitaalsteun wordt verleend aan een bank. Dit noemen we ook wel de bail-in tot en met junior.

De effecten van de bail-in zijn op een aantal manieren zichtbaar:

- Enkele bail-in casussen zorgden voor een opwaarts effect op rentepercentages van de schuld van Europese banken, wat erop wijst dat investeerders de mogelijkheid van een bail-in direct inprijzen;
- Een ontkoppeling van de risicopremies tussen banken en overheden laat zien dat de relatie tussen overheden en banken losser wordt; een teken dat financiële markten daadwerkelijk geloven dat overheden aanmerkelijk minder snel banken zullen redden en in elk geval bail-in toepassen.
- Ook meerdere kredietbeoordelaars nemen de lagere kans op externe steun mee in kredietbeoordelingen van banken.⁹ Hierbij moet wel altijd het onderscheid worden gemaakt tussen eventuele steun door overheden en steun door moederconcerns.

Opties voor betere weging van risico's staatsobligaties

Tot slot wil ik op verzoek van het lid Hennis-Plasschaert (VVD) nader ingaan op de wijze waarop risico's van staatsobligaties beter tot uiting kunnen komen in de prudentiële behandeling. Tijdens het algemeen overleg Ecofinraad d.d. 14 juni 2018 heb ik mijn eerdere toezegging herhaald. Het Bazels Comité heeft op 7 december jl. een discussiedocument gepubliceerd waarin zij ingaat op de behandeling van de risico's op staatsobligaties op bankbalansen.¹⁰ Nederland heeft op dit discussiepaper gereageerd, waarvan een afschrift aan uw Kamer is toegezonden.¹¹ Binnen het Bazels Comité kon over aanpassing van het prudentiële kader tot dusver geen consensus worden bereikt, maar het discussiedocument is een positieve stap omdat het enkele opties inventariseert die ook in de Europese context bruikbaar kunnen zijn. Het document van het Bazels Comité noemt onder andere de mogelijkheid van:

1. Een risicogewicht voor de blootstelling aan een overheid dat afhankelijk is van een risicobeoordeling op basis van onder meer externe ratings;

⁹ Bijlage bij Kamerstuk 31 935, nr. 45.

¹⁰ Basel Committee on Banking Supervision. «The regulatory treatment of sovereign exposures – discussion paper», 7th of December 2017. Link: <https://www.bis.org/bcbps/publ/d425.htm>

¹¹ Bijlage bij Kamerstuk 21 501-07, nr. 1501.

2. Een risicogewicht dat afhankelijk is van de omvang van de blootstelling op één overheid.

Het eerste punt zou voorzien in een gestandaardiseerd risicogewicht dat afhankelijk is van de risicobeoordeling, zoals voor veel andere blootstellingen gebruikelijk is. De tweede optie zou ertoe leiden dat, indien de blootstelling op een overheid ten opzichte van het (kern)kapitaal stijgt, het risicogewicht verder toeneemt door een «trapsystematiek». Een grotere blootstelling leidt zodoende tot een hoger marginaal risicogewicht en daarmee tot een toenemende prikkel om een blootstelling af te bouwen. Afhankelijk van de kalibratie kan dit een zeer effectieve prikkel zijn om te diversificeren. Deze aanpassingsrichting wordt veelal aangeduid als concentratielimieten («*concentration charges*»). Deze systematiek kwam in algemene zin ook terug als een optie in het discussiestuk dat Nederland tijdens haar voorzitterschap presenteerde bij de informele ECOFIN in april 2016¹² en recent in een studie voor het Europees parlement.¹³ Ook het CPB werpt in haar «Risicorapportage Financiële Markten 2018» de mogelijkheid op van een «harde» limiet aan blootstellingen. Voor banken gelden reeds soortgelijke regels voor grote blootstellingen op een tegenpartij. Bij het doorbreken van de limiet geldt dan een punitief risicogewicht.

Ik vind het van groot belang dat in Europees verband de discussie over blootstellingen op overheden wordt opgepakt. Hierbij zet Nederland in op een combinatie van risicogewichten en concentratielimieten. Via deze weg kan het krediet- en concentratierisico op bankbalansen worden teruggedrongen en worden de risico's van staatsobligaties op bankbalansen beter gewogen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

¹² Strengthening the banking union and the regulatory treatment of banks» sovereign exposures. Informal ECOFIN, April 22, 2016. Presidency note

¹³ Veron, N. (2017). Sovereign Concentration Charges: A New Regime for Banks» Sovereign Exposures. Link: http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/11/IPOL_STU2017602111_EN.pdf