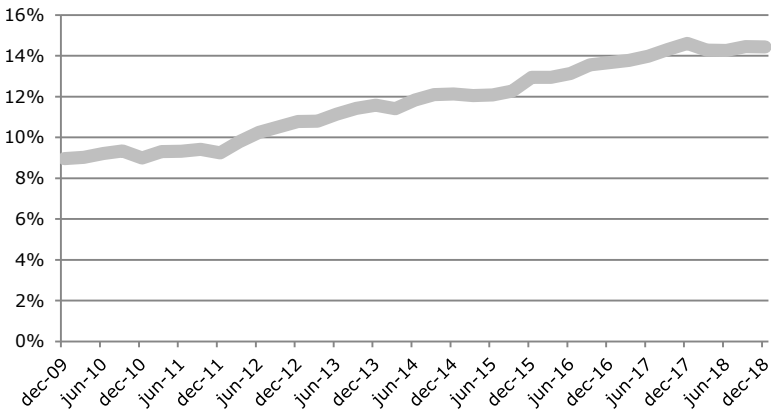
Bijlage

1. Kapitaal

Sinds het uitbreken van de financiële crisis zijn er veel maatregelen genomen om financiële instellingen weerbaarder te maken, zodat zij ook aan hun verplichtingen kunnen voldoen in tijden van financiële stress. Een belangrijke maatstaf voor deze weerbaarheid is de hoeveelheid kapitaal die banken hebben. Kapitaal zorgt ervoor dat banken zelf tegenvallers kunnen opvangen. Daarom zijn de minimale kapitaaleisen waaraan banken moeten voldoen na de crisis verhoogd. Daarnaast eist de markt van banken dat zij meer kapitaal aanhouden. Ook liquiditeitseisen helpen om banken weerbaarder te maken.

De belangrijkste indicator voor de kapitaalpositie van een bank is de zogenaamde kernkapitaalratio, de *Common Equity Tier 1 ratio (CET1-ratio*). Deze ratio geeft aan hoeveel kapitaal van de hoogste kwaliteit ('eigen vermogen') banken bezitten ten opzichte van de risico's die zij lopen. Een hogere ratio betekent dat een bank beter gekapitaliseerd is. Figuur 1 geeft de ontwikkeling van de gemiddelde CET1-ratio van Europese banken sinds 2009 weer.[1] De Europese bankensector is in 2019 met 14,2% beter gekapitaliseerd dan in 2009 (9,0%).

Figuur 1: Ontwikkeling (kern)kapitaalratio van Europese banken (bron: EBA)



Recent zijn met een nieuw Europees pakket aan maatregelen (ook wel het 'bankenpakket' genoemd) verdere stappen gezet in de aanscherping van het kapitaaleisenraamwerk.[2] Het bankenpakket bevat de introductie van een harde, ongewogen kapitaaleis waaraan alle banken moeten gaan voldoen: de leverage ratio. De leverage ratio zet de hoeveelheid kapitaal af tegen alle blootstellingen van een bank, ongeacht het risico. Banken moeten altijd een minimale leverage ratio aanhouden van 3% van al hun blootstellingen. Bovendien bevat het bankenpakket een opslag op de leverage ratio voor mondiale systeembanken (G-SIIs). De allergrootste banken moeten daardoor een leverage ratio aanhouden die hoger is dan 3%.

De introductie van een harde leverage ratio-eis voor alle banken in de hele Europese Unie, met een opslag voor grotere banken, is nieuw en een belangrijke stap richting verdere risicoreductie in de Europese bankensector. Wanneer de

[1] Hiervoor is gebruik gemaakt van de huidige definitie. Vóór 2013 maakt de data van EBA gebruik van eigen vermogen exclusief hybride instrumenten. Deze definitie komt redelijk overeen met kernkapitaal.
[2] Kamerstukken II, 2018-2019, 21501-07 nr. 1560.

leverage ratio van een bank een klap krijgt, bijvoorbeeld als gevolg van een economische terugval, moet een bank nog steeds voldoen aan het absolute minimum in de wet. Als een bank daaronder zakt volgen stevige consequenties. Dit betekent dat banken in de praktijk marges zullen aanhouden bovenop de wettelijke ondergrens. Conform het regeerakkoord sluit het kabinet zich aan bij de eis die in Europa is afgesproken.[3]

De komende jaren zullen verdere stappen worden gezet ten aanzien van kapitaaleisen. Zo kan de opslag op de leverage ratio-eis, die momenteel alleen zal gelden voor de mondiale systeembanken, verbreed worden naar nationale systeembanken. Dankzij de inzet van Nederland staat een onderzoek over dit onderwerp op de agenda in Europa. Het kabinet zal zich er hard voor maken dat dit leidt tot de gewenste, breder geldende buffereis. Een andere belangrijke prioriteit van het kabinet is een adequate implementatie van de zogenoemde 'Bazel 3.5'-eisen in Europa. Zoals beschreven in de brief over het akkoord in het Bazels Comité, gaat het hierbij onder andere om een vloer die als minimum onder de uitkomsten van de eigen risicoschattingen van banken gelegd wordt ("kapitaalvloer").[4] Zowel de leverage ratio-eis als de kapitaalvloeren zullen leiden tot structureel hogere kapitaaleisen.

2. Buffers voor bail-in

Een belangrijk onderdeel van de bankenunie is het mechanisme dat voorschrijft hoe om te gaan met banken die in de problemen komen. Sinds de start van de bankenunie worden banken die falen en relevant zijn voor het financiële systeem niet in faillissement gebracht, maar zo ordelijk mogelijk afgewikkeld via een vooraf opgesteld plan. Verliezen worden daarbij eerst afgewenteld op investeerders, zoals aandeelhouders en schuldhouders. Daarmee wordt de belastingbetaler zoveel mogelijk ontzien. Het afschrijven van kapitaal en omzetten van schulden in kapitaal, wordt ook wel 'bail-in' genoemd. Om dit in de praktijk mogelijk te maken, krijgen banken extra eisen bovenop de kapitaaleisen opgelegd, namelijk de bail-in buffers.

Onlangs zijn de bail-in buffers - in Europa ook wel 'MREL' (*Minimum Requirements for own funds and Eligible Liabilities*) genoemd - via het bankenpakket aangescherpt. Het doel hiervan is dat banken in de toekomst beschikken over een MREL van adequate hoogte en kwaliteit. De MREL wordt per bank vastgesteld door een optelsom van de bestaande kapitaaleisen (*loss absorption amount*) en een aanvullende buffer om na uitputting van dit kapitaal via conversie van schuldinstrumenten opnieuw aan de kapitaaleisen te voldoen (*recapitalisation amount*). Deze berekening wordt zowel op risicogewogen als -ongewogen basis gedaan. In het bankenpakket is vastgelegd dat resolutieautoriteiten, bij vaststelling van de bail-in buffer per bank, het cijfer van 8% van de balans hanteren als een referentiepunt. Ook

[3] Kamerstukken II, 2017-2018, 21501-07 nr. 1537.
[4] Kamerstukken II, 2017-2018, 32013 nr. 169.

zijn banken – vanaf een bepaalde omvang of met extra risico's – verplicht om te beschikken over een achtergestelde MREL van minimaal 8% van de balans. Achtergestelde instrumenten zijn namelijk van een hogere kwaliteit dan niet achtergestelde instrumenten, waardoor bail-in hierop beter is toe te passen. Resolutieautoriteiten hebben alleen bij veilige of kleine banken mogelijkheden om af te wijken van deze minimumwaarde. Daar staat tegenover dat resolutieautoriteiten voor risicovollere banken onder voorwaarden juist extra MREL kunnen vereisen. Ook is het belangrijk dat banken hun MREL tijdig opbouwen. Banken dienen uiterlijk in 2024 aan deze nieuwe MREL te voldoen, met een verondersteld lineair ingroeipad en beperkte mogelijkheden voor autoriteiten om individuele banken eventueel op basis van bepaalde criteria uitstel te verlenen.

Ook de implementatie van de internationale TLAC-standaard (*Total Loss Absorbing Capacity*) voor mondiaal systeemrelevante banken (G-SIIs) vormt een onderdeel van het bankenpakket. De internationale TLAC-standaard legt in feite een vloer onder de voornoemde optelsom. De minimale risicogewogen eis bedraagt 18% voor G-SIIs of onderdelen daarvan. Daarnaast geldt een risico-ongewogen eis, die wordt uitgedrukt als percentage van de totale blootstellingswaarde van de leverage ratio. Deze ongewogen eis bedraagt 6,75% voor G-SIIs of onderdelen daarvan. G-SIIs dienen uiterlijk eind 2021 aan deze eisen te voldoen.

Er zijn de afgelopen jaren door banken goede stappen gezet in de opbouw van bail-in buffers. Onderzoek van de ECB wijst uit dat banken meer buffers hebben die in een bail-in kunnen bijdragen aan het herstellen van de kapitaalbuffers. In 2007 was dit 7,2% van de balans. Inmiddels is dit gegroeid tot 12,0%. Ook zou de kans op faillissement van banken lager liggen, namelijk 1,1% ten opzichte van 3,5% in 2007.[5] De strengere bail-in buffers dragen zodoende bij aan de weerbaarheid van het financiële systeem en het zoveel mogelijk voorkomen van een beroep op de belastingbetaler. De komende jaren bouwen banken aanvullende achtergestelde MREL op volgens een verondersteld lineair ingroeipad.

3. Niet-presterende leningen (NPLs)

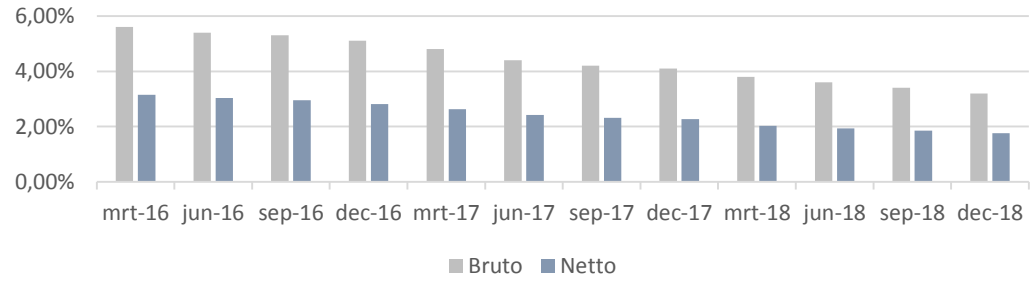
Leningen op bankbalansen worden als niet-presterende leningen (NPLs) aangemerkt, wanneer er negentig dagen of langer geen betaling van rente en/of aflossing heeft plaatsgevonden, of als terugbetaling van de lening

[5] Zie https://www.ecb.europa.eu/pub/financial-stability/macroprudential-bulletin/html/ecb.mpbu201903_01~c307e09dd7.en.html.

onwaarschijnlijk lijkt. Het percentage NPLs op de bankbalans stijgt over het algemeen bij een conjuncturele neergang. Als gevolg van de financiële crisis steeg het percentage NPLs in de Eurozone tot boven de 7% in 2012. Nederland bereikte zijn piek in 2013 met 3,2%. Grote hoeveelheden NPLs kunnen een risico vormen voor banken doordat de verliezen die banken lijden kunnen zorgen voor een verslechtering van de kapitaalpositie. Het aanpakken van de NPL-problematiek is dan ook een belangrijk onderdeel van de maatregelen om de Europese bankensector gezonder te maken.

Sinds de piek in 2013 is een daling van NPLs zichtbaar en ook in 2018 is deze daling verder doorgezet. Figuur 2 geeft deze dalende trend goed weer. De bruto NPL-ratio geeft alle NPLs weer ten opzichte van het totaal aantal leningen, terwijl de netto NPL-ratio corrigeert voor reeds genomen voorzieningen op NPLs. Zowel de bruto ratio als de netto ratio zijn afgenomen: het aandeel NPLs op de balans neemt af en de NPLs worden beter gedekt door voorzieningen. In december 2018 was de gemiddelde bruto NPL-ratio in de Europese Unie gedaald naar 3,2%. Zoals ik in februari jl. in een brief aan uw Kamer schreef, neemt ook het aandeel NPLs in landen met een relatief groot aandeel NPLs af.[6]

Figuur 2: Gemiddelde NPL-ratio in EU (bron: EBA)



Eerder heb ik benadrukt dat een bepaalde omvang NPLs op zichzelf niet problematisch hoeft te zijn, wanneer banken tijdig en toereikend voorzieningen aanhouden om verliezen op NPLs op te vangen. Het is daarom goed om te constateren dat de gemiddelde voorzieningen op NPLs in de periode 2016-2018 zijn gestegen. De benodigde voorzieningen zijn onder meer afhankelijk van de onderliggende waarde van het onderpand. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt in de eerste plaats bij de banken zelf, maar toezichthouders hebben de bevoegdheid om een prudent NPL-beleid bij individuele banken af te dwingen. Als een bank bijvoorbeeld te lage

[6] Kamerstukken II, 2018-2019, 21501-07 nr. 1571.

voorzieningen op NPLs neemt, leidt dat tot meer risico bij de bank, wat er toe kan leiden dat toezichthouders aanvullende eisen stellen aan het kapitaal.

Het NPL-actieplan heeft geleid tot substantiële verbeteringen in de aanpak van NPLs. Daarnaast heeft de invoering van accountingmethode IFRS 9 in 2018 gezorgd voor een tijdigere en beter geïnformeerde behandeling van toekomstige verliezen in de boekhouding. Aanvullend blijf ik in Europees verband hameren op het belang van het uitvoeren van gezondheidstoetsen, zogeheten *asset quality reviews (*AQRs).[7] AQRs kunnen activa op de balans op de juiste waarde schatten en NPLs tijdig identificeren. Ook zijn er gezondheidstoetsen in het reguliere (*on-site*) bankentoezicht. Zo worden bestaande NPLs door toezichthouders doorgelicht om de kans op terugbetaling preciezer in te schatten. Dergelijke toetsen zijn er om in een vroeg stadium eventuele verliezen te kunnen identificeren, zodat er passende voorzorgsmaatregelen genomen kunnen worden om verliezen op te vangen. Ook hebben toezichthouders de bevoegdheid om de kapitaaleisen te verhogen wanneer zij inschatten dat de risico's op de balans dat vereisen.[8] Nederland brengt een grondige balansdoorlichting door middel van AQRs ook op in discussies over een Europees depositoverzekeringsstelsel (EDIS).
Met het identificeren en aanpakken van de NPL-problematiek wordt er gewerkt aan een gezondere en stabielere Europese bankensector. Om de aandacht voor NPLs niet te laten verslappen vind ik het positief dat NPLs onderdeel uit zullen maken van het EU-rapport dat als input dient voor de politieke besluitvorming in 2020 over een mogelijk vervroegde inwerkingtreding van de achtervang (*backstop*) voor het resolutiefonds van de bankenunie.

Box 1: Vooruitgang NPL actieplan van de Raad
De Raad heeft in juli 2017 middels een actieplan onder meer de Europese Commissie uitgenodigd om initiatieven te nemen ten aanzien van het terugdringen van NPLs. De Commissie kwam daarop met een pakket aan maatregelen dat onder meer betrekking had op een viertal aspecten:

1. *Het verbeteren van het beheer van NPLs en het toezicht daarop*
   Voor het verbeteren van het beheer van NPLs en het toezicht daarop is het akkoord van de Raad en het Europees Parlement (EP) van december 2018 van belang. In het akkoord is een nieuwe Europese verordening overeengekomen die afdwingt dat banken voorzieningen of andere dekkingsvormen nemen op toekomstige leningen die NPL worden. Deze kunnen op grond van de afspraken uit de verordening oplopen tot 100% van de NPL.[9] Deze verordening zal de financiële stabiliteit bevorderen. Ook heeft de Europese bankenautoriteit (EBA) in navolging

[7] Kamerstukken II, 2017-2018, 21501-07, nr. 1509.
[8] Zie https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/guidance_on_npl.nl.pdf.
[9] Het tempo waarin de voorzieningen over de jaren dienen te worden getroffen is afhankelijk van of er wel/geen onderpand aan de NPL gelinkt is en of een eventueel onderpand onroerende of roerende goederen betreft. Zie voor de opbouw de bijlage bij Kamerstuk II, 2018-2019, 21501-07, nr. 1571 (p.5).

van het actieplan van de Raad verdere *guidance* gegeven over de omgang met NPLs.

2. *Het wegnemen van belemmeringen op secundaire markten*
   Banken kunnen de balans opschonen door hun NPLs te verkopen aan investeerders. Recent vonden al transacties plaats tussen deze partijen op secundaire markten. De markt zou echter belemmeringen kennen. Zo zou er sprake zijn van informatie-asymmetrieën, waardoor het lastig is om NPLs te waarderen en te vergelijken. De markt zou ook vooral bestaan uit een beperkt aantal gespecialiseerde professionele investeerders. De Commissie deed daarom in maart 2018 een voorstel voor een richtlijn die tot doel heeft om eventuele belemmeringen weg te nemen. De richtlijn reguleert de kopers en beheerders van kredieten, waardoor zij gemakkelijker grensoverschrijdend kunnen opereren. De Raad heeft het voorstel in maart 2019 in aangepaste vorm aangenomen. De Commissie zal de triloog-onderhandeling met het EP starten zodra het EP haar positie heeft bepaald.[10] Stemmingen over deze positie zijn over de EP-verkiezingen getild, waardoor de triloog naar verwachting in het najaar kan beginnen. Daarnaast werkt de EBA onder meer aan het verbeteren van transparantie over NPLs, door het optuigen van gemeenschappelijke standaarden.
3. *Efficiënte uitwinningsprocedures*
   Efficiënte uitwinningsprocedures zijn van belang omdat ze ervoor kunnen zorgen dat banken, in geval van een NPL, het onderpand snel en efficiënt kunnen uitwinnen indien geen zicht meer is op terugbetaling. Daarmee worden grotere verliezen op bankbalansen voorkomen. In het richtlijnvoorstel van maart 2018 wordt het voor banken mogelijk gemaakt om onderpand versneld uit te winnen buiten de rechter om. In Nederland bestaat al de mogelijkheid om het onderpand zonder voorafgaand beslag of executoriale titel uit te winnen (het recht van *parate executie)*. Nederland steunt het doel van het Commissievoorstel dat in alle lidstaten wordt voorzien in een efficiënte, buitengerechtelijke uitwinningsprocedure, maar vraagt ook om ruimte voor het behoud van bestaande nationale praktijken indien er reeds een goed werkende regeling aanwezig is. Over het voorstel wordt nog onderhandeld. Ook is de Commissie begonnen aan een benchmarkingexercitie waarbij maatstaven voor de duur en de kosten van insolventieprocedures worden ontwikkeld. De Eurogroep heeft laten weten uit te kijken naar de uitkomsten van de exercitie, die gebruikt kunnen worden om (nationale) aanbevelingen te doen.
4. *Duidelijkheid over asset management companies (AMCs)*
   De Commissiediensten hebben in maart 2018 uiteengezet hoe AMCs binnen de bestaande wet- en regelgeving NPLs kunnen overkopen van banken. Ondanks dat de mogelijkheden beperkt zijn door het resolutie- en staatssteunraamwerk, zijn er onder zeer strikte voorwaarden nog steeds mogelijkheden voor publieke AMCs om NPLs over te nemen. Dit kan banken tijdelijk van NPLs verlossen, maar neemt de risico's in het systeem niet weg.

4. Wisselwerking banken en overheden

Een belangrijke les uit de crisis is dat banken en overheden sterk met elkaar verweven zijn. Enerzijds toonde de crisis aan dat overheden vatbaar zijn voor problemen bij banken, omdat overheden in sommige gevallen als redder in nood moesten optreden vanwege het publiek belang. Anderzijds kunnen problemen van overheden overslaan op banken, omdat banken vatbaar zijn voor ontwikkelingen in de economie van een lidstaat, maar ook omdat banken staatsobligaties van de eigen overheid bezitten. Door deze zogenoemde 'doom loop' kan een kettingreactie ontstaan, waarbij overheden en banken elkaar destabiliseren. Binnen de bankenunie zet Nederland dan

[10] Kamerstukken II, 2018-2019, 21501-07, nr. 1596.

ook in op het verminderen van deze negatieve wisselwerking tussen banken en overheden.

Staatsobligaties
Europese banken hebben veelal aanzienlijke hoeveelheden staatobligaties van hun eigen overheid op de balans staan. Dit komt mede door de relatieve veiligheid van deze activa ten opzichte van bijvoorbeeld leningen aan bedrijven of burgers in dezelfde lidstaat. Een ander aantrekkelijke eigenschap van staatsobligaties is dat het zeer liquide activa zijn. Een te hoge blootstelling van banken aan hun eigen overheid kan echter tot besmettingsgevaar leiden in geval van crises: ook staatsobligaties zijn niet risicovrij en kunnen in extreme gevallen tot verliezen leiden. De gemiddelde blootstelling van banken aan hun eigen overheid is gelijk aan een grote hoeveelheid van het kapitaal waarover zij beschikken. Dit houdt de negatieve wisselwerking tussen banken en overheden in stand.

Een belangrijke verklaring voor het feit dat banken grote blootstellingen hebben aan overheden, naast de hierboven genoemde eigenschappen van staatsobligaties, is de preferente behandeling van staatsobligaties in het Europese kapitaaleisenraamwerk (CRR). Op basis van het in dat raamwerk vastgelegde standaardmodel mogen banken een nul-risicoweging toekennen aan staatsobligaties (in de eigen munteenheid) en gelden er geen concentratiebeperkingen die voor andere blootstellingen wel gelden. Daarbij hoeft een bank ook geen onderscheid te maken tussen de kredietwaardigheid van verschillende overheden zo lang het staatsobligaties van EU-lidstaten betreft in de eigen munteenheid. Daarom zet het kabinet in op een aanpassing van de prudentiële behandeling van staatsobligaties op bankbalansen, om daarmee de negatieve wisselwerking tussen banken en overheden te beperken in lijn met de motie van het lid Van Rooijen.[11] Het kabinet is van mening dat een accurate risicoweging en/of concentratielimieten voor staatsobligaties eraan kunnen bijdragen dat banken de risico's op staatsschuld beter beprijzen en hun portefeuille verder diversifiëren. Dit draagt bij aan een stabielere bankensector. Voor Nederland is een betere prudentiële behandeling van staatsobligaties op bankbalansen essentieel voordat er risicodeling via een EDIS plaatsvindt. Daarom heeft Nederland hier ook op ingezet tijdens besprekingen in de hoog ambtelijke werkgroep over EDIS, onder meer door inzichtelijk te maken wat het effect op Europese bankbalansen zou zijn van opties voor een aanpassing van risicoweging uit het discussiedocument van

[11] Kamerstukken II, 2017-2018, 21 501-07 nr. 1523.

het Bazelse Comité (2017). Het werk van de hoogambtelijke werkgroep zal in de tweede helft van dit jaar worden voortgezet.

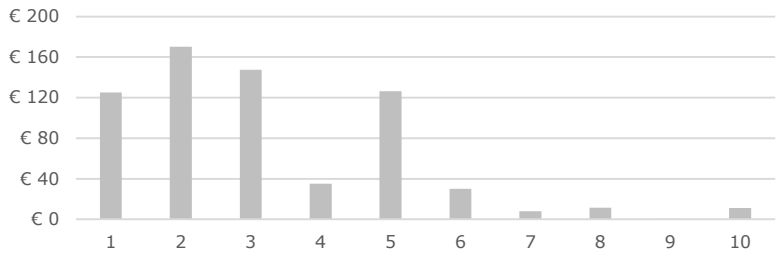
Andere aspecten van verwevenheid overheden en banken
Nederland zet ook in op andere maatregelen die eraan kunnen bijdragen dat de wisselwerking tussen overheden en banken afneemt. Deze hebben betrekking op de situatie dat, ondanks bovengenoemde stappen die zijn gezet op de versterking van kapitaal- en bail-in buffers, banken toch in de problemen komen. Ook op dit vlak zijn belangrijke stappen gezet.

Ten eerste vullen de banken sinds 2014 op nationaal niveau depositogarantiefondsen (DGF), tot uiteindelijk minimaal 0,8% van de gedekte deposito's is bereikt in 2024. Het idee achter deze fondsen is dat de bankensector vooraf middelen opbouwt om gedekte spaarders te compenseren wanneer een individuele bank failliet gaat. Om over voldoende slagkracht te beschikken werken de depositogarantiestelsels (DGS) in veel gevallen aan alternatieve financieringsbronnen vanuit de private sector. Zo heeft het Nederlandse DGS een kredietlijn met de grootbanken afgesloten, die de slagkracht van het Nederlandse DGS verder vergroot. Een toekomstig EDIS zal de veerkracht van de op dit moment nationale DGSen verder doen toenemen.

Ten tweede vullen de banken een Europees resolutiefonds (SRF), totdat dit in 2024 1% van de gedekte deposito's in de bankenunie bevat. De Single Resolution Board (SRB) kan dit fonds onder bepaalde voorwaarden aanwenden indien dit nodig is. Als het SRF wordt ingezet voor verliesabsorptie dient minimaal 8% van de totale balans van de betreffende bank te zijn onderworpen aan bail-in. Uiteraard zal meer dan 8% bail-in plaatsvinden indien dat mogelijk en noodzakelijk is. Daarnaast geldt dat het SRF in principe nooit meer dan 5% van de totale balans kan bijdragen aan herkapitalisatie. Mocht het SRF uitgeput raken en extra bijdragen van de banken niet voldoende middelen opleveren, dan kan in het uiterste geval tot eind 2023 een bijdrage van overheden worden gevraagd via de zogenoemde brugfinanciering. Daarvoor geldt dat eventuele uitbetalingen daarvan uiteindelijk door de bankensector in het desbetreffende land worden terugbetaald. Ook voor de in 2013 afgesproken toekomstige publieke achtervang voor het SRF geldt dat eventuele uitbetalingen op middellange termijn worden terugbetaald door de Europese bankensector.

Ten derde zijn sinds de crisis de mogelijkheden voor overheden om steun te verlenen aan banken sterk teruggebracht. Mede dankzij de verbeterde economische omstandigheden en het aanscherpen van regels voor het verlenen van steun, o.a. als gevolg van de introductie van het resolutieraamwerk, is de hoeveelheid steun sinds de crisis sterk afgenomen (zie figuur 3). Wel zijn er nog altijd mogelijkheden voor overheden om orde op zaken te stellen, al gelden hiervoor strenge voorwaarden. Zo geldt bij kapitaalsteun aan banken altijd dat een bail-in moet hebben plaatsgevonden tot en met achtergestelde obligaties (lastendeling; ook wel 'bail-in t/m junior'). Nederland is van mening dat recente ervaringen met het raamwerk voor banken aanleiding geven om de staatssteunregels voor banken te verduidelijken door middel van een herziening van de bankenmededeling uit 2013.

Figuur 3: Staatssteun o.a. voor kapitaal in de EU financiële sector (€ mld) (bron: EC)



5. Schaduwbanken

In het debat over de staat van de financiële sector tien jaar na de start van de financiële crisis van februari 2019 heb ik toegezegd om nader in te gaan op de risico's van schaduwbanken en om hierover nog een keer met De Nederlandsche Bank in gesprek te gaan. Gezien de relatie met risicoreductie in de Europese bankensector, doe ik mijn toezegging als onderdeel van deze brief gestand.

In 2015 publiceerde De Nederlandsche Bank (DNB) een studie over "schaduwbanken" in Nederland, waar uw Kamer destijds over is geïnformeerd.[12] Daarin werd de term "schaduwbank" omschreven als een parapluterm voor entiteiten die: (a) geen banken, verzekeraars of pensioenfonds zijn, en (b) onderdeel zijn van een keten van kredietintermediatie[13] en (c) activiteiten ontplooien waarbij bankachtige risico's komen kijken, zoals bijvoorbeeld looptijd- of liquiditeitstransformatie.[14] Onder deze term vallen meerdere typen entiteiten, die ieder ook hun eigen kenmerken, voordelen en ook risico's kennen. Uit de studie van DNB bleek dat de sector in ons land met name bestond uit openeind

[12] Scherper licht op financiële stabiliteitsrisico's van het schaduwbankwezen, DNB 2015
[13] De entiteit is daarmee een schakel tussen de vraag en het aanbod van krediet.
[14] Kamerstukken II, 2015-2016, 32013 nr. 117

beleggingsfondsen, bepaalde securitisatievehikels en alternatieve kredietplatforms, zoals crowdfunding en kredietunies.

De Financial Stability Board (FSB) heeft eind 2018 besloten een andere term voor "schaduwbankieren" te hanteren, namelijk *non-bank financial intermediation*.[15] Verschillende FSB-leden vonden dat de term schaduwbanken geen recht deed aan het feit dat deze entiteiten ook voordelen bieden voor het financiële systeem. Zo vormen zij alternatieve financieringsmethoden voor de reële economie en kunnen ze als alternatief voor het reguliere bankensysteem worden beschouwd als vorm van risicodiversificatie. Entiteiten die kredietvragers in contact brengen met geldverstrekkers zijn ook in Europa een welkome bron van financiering voor kleine en middelgrote bedrijven, bijvoorbeeld in het kader van de kapitaalmarktunie.

Vanwege de aard van de activiteiten is het van groot belang dat potentiële risico's in het schaduwbankwezen geanalyseerd worden en dat daar waar zich excessieve risico's opbouwen, maatregelen worden getroffen. In de brief van 19 januari 2016 werd bijvoorbeeld gesproken over liquiditeitsrisico's bij beleggingsfondsen. Hoewel schaduwbank-entiteiten risico's mee kunnen brengen, zijn ze vaak wel gereguleerd en staan ze onder toezicht, alleen niet op dezelfde manier als banken. Er wordt soms ook gewezen op het potentiële besmettingsgevaar richting het reguliere bankwezen waarbij eventuele negatieve schokken kunnen worden versterkt. In dat opzicht is liquiditeitsmanagement en het monitoren van de deze entiteiten belangrijk. In 2012 kwam de Europese Commissie met een groenboek schaduwbanken.[16] In dit groenboek schetste de Commissie maatregelen om de risico's te mitigeren die verbonden zijn met deze activiteiten. Hieronder volgt een thematisch overzicht van de relevante beleidsontwikkelingen.

Box 2: Beleidsontwikkelingen 'schaduwbanken'

Vergroten transparantie en monitoren

Zowel op Europees (ESRB*)* als mondiaal niveau (*Data Gaps Initiative,* FSB) zijn initiatieven ontplooid om data van schaduwbanken te verzamelen. Dit moet leiden tot een meer homogene en consistente dataset voor schaduwbanken, waardoor toezichthouders risico's eerder kunnen signaleren. Op Europees en mondiaal niveau wordt getracht de risico's zo nauwkeurig mogelijk in kaart te brengen d.m.v. monitoring. De ontwikkelingen in het schaduwbankwezen worden gemonitord door de FSB, alsook door bijvoorbeeld de Europese Commissie, het Europees Comité voor Systeemrisico's (ESRB), de International Organization of Securities Commissions (IOSCO) en de Europese Autoriteit voor Effecten en Markten (ESMA).

Beleggingsfondsen (inclusief geldmarktfondsen)

Beleggingsfondsen dienen een vergunning te hebben. In NL houdt de AFM hierop toezicht. Binnen de Europese richtlijnen bestaan voor de beheerders van deze fondsen reeds instrumenten om liquiditeitsproblemen te vermijden. Zo kunnen zij een heffing opleggen aan investeerders die zich terugtrekken (*redemption fee)* of limieten op uitstroom uit een fonds (*liquidity gates).* Verder kan aan beleggingsfondsen een maximum worden opgelegd aan het gebruik van hefboomfinanciering. Ook moeten beheerders van openeind beleggingsfondsen stresstesten uitvoeren om hun liquiditeitsrisico's in kaart te brengen.

[15] https://www.fsb.org/2018/10/fsb-reviews-financial-vulnerabilities-and-deliverables-for-g20-summit/
[16] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1488204560202&uri=CELEX:52012DC0102

In 2018 is de verordening geldmarktfondsen (*money market funds*, MMF) in werking getreden. Deze heeft betrekking op het investeringsbeleid en risicomanagement van geldmarktfondsen.[17] Ook wordt de transparantie richting investeerders vergroot. Deze verordening geldt in aanvulling op de eisen die sowieso gelden voor beleggingsfondsen.

Beperken risico's effectenfinancieringstransacties en securitisaties
Ten aanzien van het (her)gebruik van effecten om cash of andere effecten te lenen is een Europese verordening in werking ("SFTR"). Daardoor worden partijen verplicht om deze transacties te rapporteren aan centrale registers. Daarnaast zijn beheerders van beleggingsinstellingen verplicht om hun klanten te informeren in welke mate zij deze transacties gebruiken. Verder worden eisen gesteld aan het hergebruik van onderpand. Eerder had de FSB hier ook beleidsaanbevelingen voor gedaan.
In 2017 is in Europees verband ook een politiek akkoord bereikt over de securitisatieverordening met daarin regels over eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde securitisaties. Deze verordening is per 1 januari 2019 in werking getreden.

Crowdfunding en kredietunies
Alternatieven vormen van financiering die ook vallen onder de definitie zijn crowdfunding en kredietunies. In juni is door de Raad overeenstemming bereikt over een algemene inzet ten behoeve van de onderhandelingen met het Europees Parlement over de crowdfunding-verordening. Naar verwachting zal de triloog in het najaar starten. Ten aanzien van kredietunies kent Nederland een nationaal kader.

[17] Een geldmarktfondsen is een vorm van een beleggingsfonds en wordt hoofdzakelijk gebruikt door bedrijven die voor een korte termijn hun overschot aan kasmiddelen wensen te spreiden als alternatief voor bankdeposito's.