

Vergaderjaar 2014–2015

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 86

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 november 2014

Op 10 november jl. is door de Financial Stability Board (FSB) een formeel conceptvoorstel gepubliceerd voor een Total Loss Absorbing Capacity (TLAC), een minimumvereiste voor de hoeveelheid bail-inbaar kapitaal en schuld die mondiale systeemrelevante banken in de toekomst zullen moeten aanhouden. In mijn brief van 23 september jl.¹ heb ik toegezegd de Kamer nader te informeren zodra er meer duidelijkheid zou zijn over de vormgeving van de TLAC. In deze brief ga ik in op de belangrijkste elementen van dit recente voorstel, de verhouding tot het Europese bail-in-raamwerk, het Nederlandse standpunt en het verdere proces.

Belangrijkste elementen van het voorstel

De TLAC verplicht mondiale systeembanken (*global systemically important banks*; G-SIBs)² tot het aanhouden van een minimale hoeveelheid vermogen waarop relatief eenvoudig bail-in kan worden toegepast. Door de verplichting om een dergelijke vermogenslaag aan te houden kunnen de kosten van het falen van een G-SIB zoveel mogelijk bij de aandeelhouders en crediteuren van deze G-SIB worden gelegd, in plaats van bij de publieke middelen. Daarmee vormt de TLAC een belangrijke stap voorwaarts in de mondiale bestrijding van de *too-big-to-fail* problematiek.

De TLAC wordt zowel door middel van een risicogewogen eis als door middel van een ongewogen eis vormgegeven.

De risicogewogen eis krijgt een minimale omvang van 16 tot 20% van de risicogewogen activa. De Bazelse *minimumeisen* maken deel uit van de

¹ Aangangsel Handelingen II 2014/15, nr. 115

² Zoals ik eerder heb aangegeven in mijn brief van 23 september 2014 voldoet van de Nederlandse banken alleen ING aan de criteria van de FSB om te worden aangemerkt als G-SIB. Naast ING voldoen op dit moment een dertiental andere banken in de EU aan deze criteria, te weten: HSBC, Barclays, BNP Paribas, Deutsche Bank Group, Crédit Agricole, Royal Bank of Scotland, BBVA, Groupe BPCE, Nordea, Santander, Société Générale, Standard Chartered en de Unicredit Group.

TLAC eis en banken kunnen kiezen of ze het resterende deel vullen met aandelenkapitaal, de instrumenten die in het Basel III raamwerk als kapitaal kwalificeren of andere instrumenten die relatief eenvoudig bail-inbaar zijn (bijvoorbeeld achtergestelde schuldinstrumenten met een bepaalde minimum uitstaande looptijd). Omdat een bank op kapitaalbuffers moet kunnen interen, tellen *additionele kapitaalbuffers* als de kapitaalconserveringsbuffer, de systeemrisicobuffer en de anticyclische buffer niet mee in de TLAC. Dit betekent dat de totale eis aan banken, dus de TLAC eis plus de eis aan de kapitaalbuffers, voor G-SIBs substantieel hoger ligt dan de voorgenoemde 16 tot 20%.

De ongewogen TLAC-eis zal tenminste 6% bedragen, dus twee maal de Bazelse minimumeis van 3% voor de leverage ratio. Van belang daarbij is dat er een aantal belangrijke verschillen bestaat tussen de ongewogen TLAC-eis van minimaal 6% en de reguliere leverage ratio vereisten voor banken. Zo mag aan de ongewogen TLAC-eis voldaan worden met kapitaalinstrumenten en makkelijk bail-inbare schuldinstrumenten, terwijl de leverage ratio alleen gevuld mag worden met kapitaalinstrumenten die aan bepaalde strenge eisen voldoen.³ Dit leidt ertoe dat de leverage ratio primair bijdraagt aan het absorberen van verliezen als de bank nog een normaal functionerende instelling is: verliezen kunnen geabsorbeerd worden zonder dat de instelling (verder) in de problemen komt (men noemt dit wel «going concern»). De TLAC eis is aanvullend op deze leverage ratio, omdat de TLAC eisen stelt aan de verliesabsorberende capaciteit van een instelling voor het geval dat deze in resolutie gaat. De TLAC-eis betreft namelijk een minimumeis aan de hoeveelheid kapitaal en makkelijk bail-inbare schuld die beschikbaar is in resolutie (men noemt dit wel «gone concern»). De ongewogen TLAC eis is daarmee een belangrijke aanvulling op en complementair aan de reguliere leverage ratio. Instrumenten moeten een resterende looptijd van 1 jaar of langer hebben om in de TLAC te kunnen worden opgenomen. Onder strenge voorwaarden mag senior schuld voor een beperkt gedeelte deel uitmaken van de TLAC. Daarmee onderschrijft dit voorstel het uitgangspunt van de Bank Recovery and Resolution Directive (BRRD) dat senior schuld ook bail-inbaar is.

Verhouding met het Europese bail-inraamwerk

Ook de Europese richtlijn voor herstel en afwikkeling van banken, de BRRD, kent een minimumvereiste aan bail-inbaar vermogen voor banken: het minimumvereiste aan eigen vermogen en in aanmerking komende passiva (minimum requirement for own funds and eligible liabilities; MREL). De TLAC vervult eenzelfde functie als de MREL: beide stellen eisen aan het eigen vermogen en voor bail-in in aanmerking komende passiva om verliezen op te vangen en een instelling te herkapitaliseren zonder publieke steun. Een belangrijk verschil is dat de TLAC alleen zal gelden voor mondiaal systeemrelevante banken (G-SIBs), terwijl de MREL van toepassing is op alle banken in de EU.

Relevant hierbij is dat de TLAC-eis zowel risicogewogen als ongewogen is vormgegeven. De MREL wordt vormgegeven als een ongewogen eis, maar de specifieke hoogte van de MREL wordt vastgesteld door de relevante afwikkelingsautoriteit op basis van het risicoprofiel van individuele banken. Daarom sluit de TLAC goed aan op de MREL-benadering; de TLAC heeft een ongewogen eis als basis, maar neemt ook toe met het risicoprofiel van een G-SIB: meer risicogewogen activa leidt tot meer TLAC. Zo houdt de TLAC, net als de MREL, ook rekening met het risicoprofiel van een individuele bank.

Zoals ik reeds heb aangegeven in mijn brief van 23 september jl. ben ik daarom van mening dat de TLAC en MREL complementair aan elkaar zijn.

³ Het betreft hier tier-1 kernkapitaal en aanvullend tier 1-kapitaal.

De MREL wordt per instelling vastgesteld door de relevante resolutieautoriteit, die daarbij onder andere rekening moet houden met het risicoprofiel van de bank. TLAC stelt een uniform minimumvereiste aan alle mondiale systeembanken en kan voor deze banken dus een «vloer» in de MREL vormen.

Verdere proces en Nederlandse standpunt

De komende periode zal het FSB voorstel geconsulteerd worden bij het bredere publiek, waarna een uitgebreide impactanalyse plaatsvindt om de kosten en baten van het voorstel inzichtelijk te maken. Over het definitieve TLAC-voorstel wordt besloten op basis van de consultatiereacties en de impactanalyse. De FSB rapporteert vervolgens aan de G20 en het is uiteindelijk aan de regeringsleiders van de G20 om hierover eind volgend jaar een definitief akkoord te bereiken.

Ik zie de TLAC als een belangrijke bouwsteen voor een stabiel mondiaal financieel systeem, waarmee ook een belangrijke standaard wordt gezet voor gelijksoortige eisen aan andere banken dan G-SIBs. Het huidige TLAC voorstel is tevens een belangrijke aanvulling op de Basel III eisen. Nederland zal zich in het vervolgproces in de FSB onderhandelingen blijven inzetten op een strenge TLAC standaard.

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