

Vergaderjaar 2019–2020

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 227

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2019

Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen is door het lid Snels (GroenLinks) gevraagd naar de aanpak van leningen aan agrarische bedrijven door de Rabobank die mogelijk een verhoogd risico hebben (Handelingen II 2019/20, nr. 8. Items 3 en 6 en Handelingen II 2019/20, nr. 9, items 5 en 9). Ook vroeg hij hoe het toezicht hierop geregeld is. In deze brief geef ik invulling aan mijn toezegging om mijn licht te laten schijnen op dit thema.

Hieronder ga ik in op de vraag hoe het toezicht op banken geregeld is, hoe wordt omgegaan met concentratierisico's, niet-presterende leningen (NPL's), en specifieke aandachtspunten in het toezicht ten aanzien van duurzaamheids- en landbouwrisico's. De heer Snels verwees in zijn inbreng ook naar deze typen risico's. Over (het toezicht op) individuele instellingen kan ik mij niet uitlaten.

Toezicht algemeen

Vanaf november 2014 is in Europa het gemeenschappelijke toezichtmechanisme (SSM) van kracht. Binnen het SSM is de ECB eindverantwoordelijk voor het prudentieel toezicht op *alle* banken in de bankenunie en direct verantwoordelijk voor het toezicht op significante banken.¹ Het dagelijkse toezicht op significante banken wordt verricht door gezamenlijke toezichtteams waaraan ook toezichthouders van nationale bevoegde autoriteiten deelnemen. In Nederland is dit DNB. Met het instellen van het gemeenschappelijk toezicht, is het toezicht op banken aangescherpt en verder geharmoniseerd in de Eurozone. Daarnaast zijn de kapitaalratio's die voor alle banken gelden («pijler 1») sinds de crisis verhoogd. Dit kapitaal houden banken onder andere aan om eventuele verliezen op kredieten op te kunnen vangen. Daarmee zijn banken beter bestand tegen

¹ Er staan 6 Nederlandse banken onder direct toezicht van het SSM, dit betreft: 1) ABN AMRO N.V.; 2) Bank Nederlandse Gemeenten N.V.; 3) ING Bank N.V.; 4) Nederlandse Waterschapsbank; 5) Rabobank N.V.; 6) de Volksbank N.V.

risico's, ook wanneer die zich voordoen in specifieke sectoren zoals de landbouw.

Naast kredietrisico's dienen banken ook hun concentratierisico's te beheersen. Als onderdeel van de jaarlijkse kapitaalbeoordeling van individuele banken (SREP), beoordelen toezichthouders het risicobeheer van banken, en nemen daar ook concentratierisico's in mee. Toezichthouders kunnen op basis van deze SREP onder andere van banken vereisen dat zij interne processen aanscherpen, of extra eigen vermogen aanhouden. Dit extra vermogen is instellingspecifiek en wordt ook wel de «pijler 2» eis genoemd. Daarmee hebben toezichthouders dus mogelijkheden om specifieke risico's aan te pakken, ook wanneer deze zich bijvoorbeeld zouden voordoen als gevolg van overmatige concentratie op de landbouwsector.

Het lid Snels verwees tijdens het debat ook naar systeemrisico's. Nationale toezichthouders kunnen vanuit hun rol als macroprudentiële autoriteit maatregelen nemen om systeemrisico's te adresseren. Een bekend voorbeeld is de systeembuffer van 3% die DNB momenteel aan de drie grootste banken (ING, ABN Amro en Rabobank) oplegt in het kader van hun systeemrelevantie. De eisen die in Nederland worden gesteld aan systeembuffers zijn al relatief hoog, onder andere omdat de omvang van deze banken groot is ten opzichte van het Nederlandse bruto binnenlands product (bbp). Het kabinet vindt het van belang dat voor grotere en complexere banken strengere eisen gelden en het toezicht daarop intensiever is. Met de inwerkingtreding van het herziene kapitaaleisen-raamwerk, krijgt DNB vanaf 2021 ook macroprudentiële instrumenten om een eventueel opbouwend systeemrisico in een bepaalde specifieke sector te adresseren. Voor de huizenmarkt kent DNB al zo'n bevoegdheid die zij voor de grootbanken recent ook heeft ingezet. Deze bevoegdheid wordt dus uitgebreid. De inzet van zulke instrumenten is uiteraard aan DNB zelf. Overigens geldt ook dat resolutie-autoriteiten, bij hun beoordeling of resolutie in het publiek belang is, bezien in welke mate een bank kritieke functies vervult in de economie van één of meerdere lidstaten. Indien dit in het publiek belang is, wordt in resolutie geprobeerd de continuïteit van deze kritieke functies te waarborgen.

In het algemeen ben ik daarmee van mening dat het kapitaal- en toezicht-raamwerk relevante vereisten stelt aan banken, en tevens ruimte biedt aan toezichthouders om bijvoorbeeld risico's van overmatige concentratie aan te pakken.

Specifieke risico's voor landbouw

Vanwege de aard van bedrijfsvoering is de landbouwsector in het bijzonder gevoelig voor klimaat- en milieugerelateerde risico's. Bijvoorbeeld omdat klimaatverandering kan leiden tot veranderende weerspatronen, toenemende water- en grondstoffenschaarste, en verlies aan biodiversiteit. In het rapport «Op waarde geschat» heeft DNB een inschatting gemaakt in welke mate Nederlandse financiële instellingen zijn blootgesteld aan risico's als gevolg van biodiversiteit of water- en grondstoffenschaarste. DNB schat in dat de Nederlandse financiële sector wereldwijd blootstellingen van 97 miljard euro aan de meest waterschaarse gebieden heeft en 56 miljard euro aan de meest kritieke grondstoffen. Naast deze fysieke risico's, kunnen ook transitierisico's in de landbouwsector de balansen van banken raken. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan de transitie naar een duurzame en circulaire economie en voedselsysteem. Financiële instellingen die relatief veel in de landbouwsector investeren zullen hierop moeten anticiperen. DNB concludeerde in

bovengenoemd rapport dat duurzaamheidsbeleid nog niet volledig is geïntegreerd in de bedrijfsvoering van financiële instellingen.

Net als DNB, ben ik daarom van mening dat duurzaamheidsrisico's blijvend dienen te worden geïntegreerd in het risicobeheer van banken alsmede het toezicht. Ik vind het dan ook een goede stap dat duurzaamheidsrisico's in de herziening van het kapitaalraamwerk zijn meegenomen. Zo dient de Europese bankenautoriteit een rapport op te leveren over hoe duurzaamheidsrisico's kunnen worden meegenomen in het toezicht. Verder dienen grote financiële instellingen transparant te zijn over duurzaamheidsrisico's die zij lopen. Met de nieuwe wetgeving voor de Europese toezichthoudende autoriteiten (ESA's), wordt ook expliciet mandaat gegeven om mogelijke milieugerelateerde risico's mee te nemen in het stresstestregime. DNB werkt reeds verder aan het versterken en delen van kennis van maatschappelijke en ecologische risico's. Ook binnen het platform voor duurzame financiering wordt gekeken hoe bijvoorbeeld biodiversiteitsverlies risico's kan vormen voor financiële instellingen. Ik moedig DNB aan om duurzaamheidsvraagstukken blijvend te integreren in het toezicht. Juist ook vanwege de sterke mate waarin het toezicht Europees wordt uitgevoerd, zal ik mij er samen met DNB voor inzetten dat dit ook op Europees vlak gebeurt.

Voor de financiële stabiliteit is het van belang dat financiële instellingen de risico's op hun balans als gevolg van de transitie in kaart brengen. Ik ben daarnaast van mening dat de financiële sector, net als het gehele bedrijfsleven, een cruciale rol kan spelen in de energietransitie en de transitie naar een duurzamere voedselproductie. Financiële instellingen zullen daarvoor samen met klanten moeten bezien hoe zij een toekomstbestendige bedrijfsvoering kunnen hebben. Dat kan er tevens aan bijdragen dat financiële instellingen weerbaarder worden tegen veranderingen in de economie.

Aanpak niet-presterende leningen

Uiteraard kunnen banken te maken krijgen met crediteuren die niet, of in mindere mate, betalingen kunnen doen op hun kredieten, bijvoorbeeld vanwege economische neergang maar ook als gevolg van bovengenoemde risico's. Daarom is het van belang dat banken scherp toezien aan wie zij geld lenen, zodat zij bij tegenweer niet te maken krijgen met een grote toename van slechte leningen. In dat kader vroeg het lid Snels mij naar de wijze waarop banken dienen om te gaan met het afschrijven van niet-presterende leningen (NPL's). Ook stelde hij dat banken tijdig dienen af te schrijven op specifieke leningen waar zich zulke verliezen voordoen, bijvoorbeeld in de landbouw.

Ik deel de mening dat van belang is dat banken tijdig voorzien op leningen waar zich mogelijk verliezen op voordoen. In de eerste plaats nemen banken op basis van boekhoudstandaarden voorzieningen om verwachte verliezen op te vangen. De hoeveelheid voorzieningen die genomen moet worden, verschilt per lening, en is bijvoorbeeld afhankelijk van eventueel onderpand en de waarde daarvan. Het is in de eerste plaats aan banken en hun accountants om eventuele risico's te identificeren en hierop te handelen. Ook kan de toezichthouder waar nodig eisen dat extra wordt voorzien voor specifieke leningen.

Leningen worden als NPL's aangemerkt wanneer er 90 dagen of langer geen betaling heeft plaatsgevonden of als terugbetaling van de lening onwaarschijnlijk lijkt, bijvoorbeeld na een faillissement. Recent zijn er in het kader van het Europese actieplan voor NPL's van de Raad maatregelen genomen om het beheer van NPL's te verbeteren, nieuwe NPL's te

voorkomen en de opstapeling van verliezen op toekomstige NPL's te voorkomen. In mijn brief van februari 2019 bent u hierover uitgebreid geïnformeerd.² Zo zijn er richtsnoeren aangenomen waarin is vastgelegd hoe banken NPL's kunnen voorkomen en, als deze zich toch voordoen, hoe hiermee door banken moet worden omgegaan. Ook verwacht de ECB van banken dat hogere voorzieningen worden genomen op leningen die NPL worden. Verder ligt in het kapitaal-eisenraamwerk vast dat nieuwe leningen die NPL worden binnen een vaste termijn volledig worden gedekt. Met deze maatregelen wordt voorkomen dat in de toekomst verliezen zich blijven opstapelen, zonder dat daarop adequaat wordt voorzien. Hoewel de oorsprong van het NPL-actieplan lag in de problemen door een stijging van NPL's als gevolg van economische neergang in de nasleep van de financiële crisis, zijn de maatregelen uit het actieplan ook nadrukkelijk genomen om de opbouw van toekomstige NPL's te voorkomen. Daarmee dragen ze er ook aan bij dat wanneer NPL's zich opbouwen door nieuwe risico's, bijvoorbeeld als gevolg van klimaatverandering, er voldoende en tijdig op wordt voorzien of afgeschreven.

Tot slot

Ik ben van mening dat de afgelopen jaren belangrijke stappen zijn gezet om banken weerbaarder te maken tegen economische schokken en zo ook tegen eventuele risico's als gevolg van klimaatverandering of de transitie naar een duurzamere economie. Tegelijkertijd blijft het van belang dat banken en toezichthouders waakzaam blijven voor deze nieuwe risico's, ook als deze zich voordoen door overmatige concentratie op specifieke sectoren zoals de landbouw.

Ten aanzien van duurzaamheidsrisico's en transitierisico's zie ik ruimte om verdere stappen te blijven zetten. Tot mijn tevredenheid neemt DNB hierin wereldwijd een leidende rol, onder andere via het *Network for Greening the Financial System* (NGFS). Ik blijf mij er samen met DNB voor inzetten dat duurzaamheidsrisico's verder in het Europees toezicht op financiële instellingen worden geïntegreerd.

Los van deze risico's dient de financiële sector ook een rol spelen in de transitie naar een duurzame economie. Dat kan door samen met klanten te bezien hoe zij hun bedrijfsvoering toekomstbestendig kunnen vormgeven. Dat draagt er tevens aan bij dat financiële instellingen weerbaarder zijn tegen veranderingen in onze economie.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

² Kamerstuk 21 501-07, nr. 1571.