

Vergaderjaar 2019–2020

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1705

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juni 2020

De Europese Commissie (EC) heeft op 28 april jl. een pakket gepresenteerd dat een interpretatieve communicatie en een aantal *quick fix* aanpassingen van de Europese bankenregels bevat gegeven de huidige marktomstandigheden.¹ Deze brief behandelt op hoofdlijnen de inhoud en de Nederlandse positie ten aanzien van bovenstaand voorstel. Omwille van een tijdige informatievoorziening en gelet op de snelheid van het Brusselse besluitvormingsproces vervangt deze brief het BNC-fiche over dit voorstel.

Sinds de financiële crisis van 2008 zijn belangrijke stappen gezet om de weerbaarheid van financiële instellingen te vergroten. Ook ik heb mij hier de afgelopen jaren hard voor gemaakt. Daardoor heeft de bankensector de laatste jaren stevige buffers opgebouwd. Deze opgebouwde ruimte in kapitaal en liquiditeit kan door banken nu worden gebruikt om eventuele verliezen op te vangen en om hun uitleencapaciteit aan de economie op peil te houden. Om ervoor te zorgen dat banken hun rol als financier kunnen blijven spelen heeft de EC enkele aanpassingen aan de bankenregels voorgesteld. Het kabinet kan zich vinden in deze wijzigingen. Banken krijgen tijdelijk meer ruimte om de reële economie te ondersteunen, terwijl het prudentiële kader op de langere termijn ongewijzigd blijft, zodat de schokbestendigheid van de bankensector gewaarborgd blijft.

Inleiding

De EC heeft een wetgevend voorstel gepresenteerd met enkele gerichte en tijdelijke wijzigingen van de verordening kapitaalvereisten, CRR-II (Capital Requirements Regulation II). Samen met de richtlijn kapitaalvereisten, de CRD (Capital Requirements Directive), vormt deze verordening het Europese kapitaalvereistenraamwerk. De voorgestelde wijzigingen geven banken meer flexibiliteit in het Europese prudentiële en accounting-

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_740

raamwerk. Dit faciliteert de maatregelen die zijn genomen om kredietverlening aan burgers en bedrijven in stand te houden tijdens de COVID-19 crisis. De amendementen van de EC volgen op de maatregelen die reeds zijn aangekondigd door de Europese Centrale Bank (ECB), de Europese Banken Autoriteit (EBA) en op een communicatie vanuit het Bazelse Comité (BCBS)² om de economische impact van de COVID-19 crisis voor de Europese Unie te mitigeren.

De EC heeft tevens een *interpretative communication* gepubliceerd, waarin zij de recente *statements* en maatregelen zoals gepubliceerd en getroffen door prudentiële en accounting toezichthouders en internationale regelgevende comités samenvat en ondersteunt. Deze partijen hebben de afgelopen periode gespecificeerd hoe het best gebruik kan worden gemaakt van de flexibiliteit in bestaande regelgeving, zodat banken kredietverlening aan bedrijven en huishoudens in stand kunnen houden in de huidige context.

Inhoud voorstel

Leverage ratio

Met het meeste recente Europees pakket aan maatregelen, ook wel het «bankenpakket» genoemd, is in de CRR-II naast de introductie van een leverage ratio eis van 3% voor alle banken ook een opslag geïntroduceerd voor mondiaal systeemrelevante banken (G-SIIs)³. De datum van inwerkingtreding voor deze opslag is hierin vastgesteld op 1 januari 2022. Naar aanleiding van de COVID-19 crisis heeft het BCBS echter besloten om de inwerkingtreding van de nieuwste Bazelse standaarden (Bazel 3.5) – waarvan de definitieve vormgeving van deze opslag onderdeel uitmaakte – met een jaar uit te stellen van 1 januari 2022 naar 1 januari 2023. Naar aanleiding van dit besluit stelt de EC voor om de inwerkingtreding van de leverage ratio opslag voor G-SIIs uit te stellen naar 1 januari 2023, gelijktijdig met de inwerkingtreding van de andere Bazelse standaarden. De inwerkingtreding van de leverage ratio eis van 3% verandert niet en treedt op 28 juni 2021 in werking.

Daarnaast stelt de EC voor om de behandeling van centralebankreserves voor de berekening van de leverage ratio, zoals voorzien bij inwerkingtreding midden volgend jaar, flexibeler te maken. De huidige regels staan banken onder uitzonderlijke omstandigheden toe om, voor maximaal een jaar en met toestemming van de toezichthouder, centralebankreserves uit te zonderen van de berekening van de leverage ratio. Dit heeft tot doel een effectieve overdracht van monetair beleid te faciliteren. Op dit moment lijdt elke stijging van de centralebankreserves echter automatisch tot een hogere *aangepaste* leverage ratio, ook wel bekend als het *offsetting* mechanisme. De EC vindt dit mechanisme onvoldoende flexibel om het monetair beleid, dat wordt gevoerd in het kader van de COVID-19 crisis, te faciliteren. De huidige behandeling kan banken ontmoedigen om onder de huidige omstandigheden centralebankliquiditeit aan te trekken, om daarmee kredietverlening aan bedrijven en huishoudens uit te breiden. Om hierin meer flexibiliteit te creëren stelt de EC voor dat, bij goedkeuring van de uitzondering, de toename van centrale bank reserves voor maximaal een jaar niet hoeft te worden gecompenseerd in een hogere *aangepaste* leverage ratio.

² <https://www.bis.org/press/p200403.htm>

³ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1560

In de CRR-II is in 2018 een overgangsbepaling opgenomen ten aanzien van het nieuwe accountancy raamwerk IFRS-9, waarmee het *expected credit losses* (ECL) concept werd geïntroduceerd.⁴ Met ECL worden voorzieningen getroffen op basis van verwachte verliezen in plaats van een terugblik op geleden verliezen. Om de impact van IFRS-9 op het prudentiële kapitaal in te faseren is een overgangsbepaling opgenomen. Hieronder hoeven banken, indien zij daarvoor kiezen en onder goedkeuring van de toezichthouder, tijdelijk maar een deel van de stijging in voorzieningen als gevolg van de introductie van IFRS-9 ten laste te brengen van hun Common Equity Tier 1 (CET1) kapitaal.⁵

De COVID-19 crisis kan leiden tot een significante verhoging van de ECL-voorzieningen van banken onder IFRS-9. Deze hogere voorzieningen komen ten laste van het resultaat en hebben een negatief effect op de kapitaalspositie, waardoor banken mogelijk minder goed in staat zijn om kredietverlening aan bedrijven en huishoudens in stand te houden. Het BCBS heeft tegen deze achtergrond besloten dat de additionele toename van voorzieningen door IFRS-9 op nieuw ontstane voorzieningen in 2020 en 2021, niet meer ten laste van het kapitaal hoeft te worden gebracht, waar dat onder de huidige infasering van IFRS-9 wel deels moet.

De EC stelt voor dit BCBS-besluit te volgen en deze aanpassing de volgende drie jaar (2022–2024) lineair uit te faseren. Daarnaast stelt de EC voor om de reeds in Europa geïmplementeerde overgangsregeling met twee jaar te verlengen.

NPL backstop

Exportkrediet verzekeraars (*export credit agencies*, «ECAs») geven namens nationale overheden kredietbescherming voor leningen die gebruikt worden om export te financieren. Niet-presterende leningen (NPL's) met een garantie van een ECA genieten onder de NPL backstop een preferente behandeling. De EC stelt voor om deze preferente behandeling tijdelijk uit te breiden naar NPL's met een garantie van de overheid in de context van maatregelen die zijn genomen om de economische impact van COVID-19 te mitigeren. Dit moet de gelijke kenmerken van garanties door ECA's en garanties in relatie tot COVID-19 beter weergeven.

Aanpassing tijdslijnen

Tot slot stelt de EC voor om enkele aanpassingen, die in het kader van het bankenpakket zijn overeengekomen, eerder in werking te laten treden. Dit betreft voorstellen uit de CRR-II ten aanzien van kapitaaleisen voor blootstellingen aan het MKB (de *SME supporting factor*) en aan partijen die werken aan structuren of netwerken die essentiële publieke diensten leveren, of partijen die dit financieren (de *infrastructure supporting factor*). Zowel de *SME supporting factor* als de *infrastructure supporting factor* kent een gunstigere prudentiële behandeling met als doel om kredietverlening van banken aan MKB en infrastructuur te bevorderen. De EC vindt het in het licht van COVID-19 van belang dat banken krediet blijven verlenen op deze gebieden. Daarom stelt de EC voor om de inwerking-treding van deze behandeling met een jaar naar voren te halen, waardoor deze direct na publicatie van de wijzigingen in de CRR in werking treden.

⁴ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1474

⁵ Huidige infasering IFRS-9: 95% in 2018, 85% in 2019, 70% in 2020, 50% in 2021 en 25% in 2022.

Ook worden enkele andere elementen uit de CRR-II, zoals een gunstigere behandeling van leningen gedekt door pensioenen en salarissen van werknemers met een vast contract en de aangepaste prudentiële behandeling van software, naar voren gehaald.

Appreciatie

Het kabinet acht het van belang dat kredietverlening aan burgers en bedrijven tijdens de COVID-19 crisis in stand wordt gehouden. Het kabinet steunt daarom het doel van de EC om de genomen maatregelen ter mitigatie van de impact van COVID-19 aan de economie te faciliteren. Hierbij vindt het kabinet het van belang dat de schokbestendigheid van banken gewaarborgd blijft. Het kabinet is daarom van mening dat wijzigingen aan de CRR alleen doorgevoerd kunnen worden wanneer deze tot doel hebben om de genomen maatregelen ter mitigatie van de impact van COVID-19 aan de economie te faciliteren. Bovendien moeten de wijzigingen gericht, tijdelijk en transparant zijn. Daarbij is het van belang dat aanpassingen aan de internationale standaarden voldoen. De wijzigingen vormen op die manier een balans tussen het op een coherente wijze toepassen van meer flexibiliteit binnen de EU en het behouden van een prudentiële benadering om de schokbestendigheid van banken op de lange termijn te waarborgen. Het kabinet is van mening dat het voorstel van de EC per saldo aan deze voorwaarden voldoet. Hieronder ga ik in op de belangrijkste voorstellen.

Leverage ratio

De leverage ratio was tijdens de onderhandelingen over CRR-II belangrijk voor het kabinet en is dat nog steeds. De leverage ratio werkt als een risico-ongewogen achtervang op de risico-gewogen kapitaaleisen en het is voor het kabinet van belang dat deze functie wordt behouden. Daarom is het kabinet zeer terughoudend tegenover voorstellen tot aanpassing van de leverage ratio. Het voorstel van de EC tot uitstel van de implementatie van de leverage ratio opslag voor G-SIIs naar 1 januari 2023 volgt rechtstreeks uit de communicatie van het BCBS. Het kabinet kan zich in deze aanpassing vinden omdat de inwerkingtreding van de nieuwste Basel-standaarden – waarvan de definitieve vormgeving van deze opslag onderdeel uitmaakte – ook wordt uitgesteld door het BCBS. Het is daarom logisch om de inwerkingtreding van de leverage ratio opslag voor G-SIIs in lijn te brengen met de inwerkingtreding van deze Basel-standaarden.

Het kabinet staat daarnaast positief tegenover het voorstel van de EC ten aanzien van de meer flexibele benadering voor centralebankreserves in de berekening van de leverage ratio. Het kabinet is van mening dat deze aanpassing voldoende waarborgen bevat: de behandeling is optioneel voor banken, de uitzondering is tijdelijk (maximaal een jaar), de uitzondering is een discretie van de toezichthouder en deze discretie kan alleen kan worden toegepast in uitzonderlijke omstandigheden.

IFRS-9

De aanpassing van de overgangsregeling voor de dynamische component van IFRS-9 volgt rechtstreeks uit communicatie van het BCBS. Het kabinet kan zich in deze wijziging vinden omdat dit voorstel voldoende waarborgen bevat. Voor de overgangsregeling geldt dat deze optioneel is voor banken. Indien een bank gebruik wil maken van de overgangsregeling, dient de toezichthouder hier goedkeuring voor te verlenen. Banken die gebruik maken van deze overgangsregeling zijn vervolgens verplicht om te rapporteren over het effect dat de overgangsregeling heeft op de voorzieningen, zodat het verschil tussen voorziening met en zonder de

overgangsregeling transparant is. Tot slot is de wijziging van de overgangsregeling zo vormgegeven dat deze is gerelateerd aan verhoging van de voorzieningen als gevolg van de COVID-19 crisis. Nederlandse banken maken overigens overwegend geen gebruik van de overgangsregeling.

NPL backstop

Het kabinet heeft begrip voor het voorstel van de EC met betrekking tot de NPL backstop. Het is logisch dat onder de huidige omstandigheden de behandeling van leningen met een garantie vanuit de overheid gelijk wordt getrokken met de preferente behandeling van leningen die gedekt worden door ECA's. Het kabinet hecht hierbij aan een zorgvuldige kalibratie.

Aangepaste tijdslijnen

Tot slot zien enkele voorstellen van de EC op aanpassingen van tijdslijnen van eerder afgesproken behandelingen. Het kabinet acht het logisch om bepaalde gunstigere behandelingen die er al aankwamen nu naar voren te halen. Het kabinet kan instemmen met deze amendementen omdat het gerichte aanpassingen zijn om kredietverlening van banken te stimuleren.

Interpretatieve communicatie EC

Het kabinet ondersteunt, in lijn met eerdere appreciaties⁶, de boodschap uit de interpretatieve communicatie. Het is van groot belang dat de financiële sector de reële economie ondersteunt, juist in deze tijden. Het is daarbij wenselijk dat toezichthouders en banken, waar opportuun, de bestaande flexibiliteit in de regelgeving gebruiken.

Bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit

De EC heeft een set voorstellen gepresenteerd ter wijziging van de CRR. De juridische basis van het voorstel is gelijk aan de juridische basis van de bestaande wetgeving, namelijk artikel 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Daarmee dient het voorstel ter verbetering van de werking van de interne markt. Het kabinet onderschrijft deze juridische grondslag.

Het kabinet is van mening dat aan het subsidiariteitscriterium is voldaan. Eerder is ook de CRR-II beoordeeld als positief. De huidige voorstellen herzien deze afspraken. Het doel van de voorliggende amendementen, namelijk het maximeren van de capaciteit van banken voor kredietverlening en het opvangen van verliezen als gevolg van de COVID-19 crisis, kan beter bereikt worden op Europees niveau dan wanneer lidstaten eigen initiatieven invoeren.

Daarnaast zijn de onderliggende problemen overwegend gelijk voor de verschillende lidstaten. Wanneer de EU geen amendementen doorvoert zullen maatregelen die genomen worden door publieke autoriteiten door het huidige raamwerk zowel op het niveau van de EU als op nationaal niveau minder effectief zijn. Bovendien kan veel van de bestaande regelgeving alleen op Europees niveau gewijzigd worden, omdat de CRR dit nu al regelt en wijzigingen op nationaal niveau zouden conflicteren met de wetgeving van de EU. Wanneer wijzigingen op nationaal niveau doorgevoerd zouden worden, zou er ten aanzien van de interne markt

⁶ Zie bijvoorbeeld pagina 14 van «Kamerbrief over noodpakket banen en economie» (Kamerstuk 35 420, nr. 2) en pagina 7 van «Kamerbrief Internationale en Europese maatregelen om economische gevolgen COVID-19 te mitigeren» (bijlage bij Kamerstuk 35 420, nr. 2).

voor banken sprake zijn van verschillende regels, wat leidt tot fragmentatie en ondermijning van het *single rulebook* op dit terrein.

Het proportionaliteitsoordeel is positief. De wijzigingen die de EC voorstelt zijn gericht op herstel van de huidige COVID-19 crisis met inachtneming van het behoudt van het prudentiële raamwerk. Bovendien zijn de voorgestelde amendementen beperkt tot de onderdelen waarvoor het niet mogelijk is om dit middels discreties binnen de huidige regels op te lossen.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra