

Vergaderjaar 2017–2018

34 844

Witboek over de toekomst van Europa

F

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2018

De leden van de fractie van D66 hebben op 13 en 29 juni 2018 enkele vragen gesteld over de toekomst van de bankenunie. Middels deze brief beantwoord ik deze vragen.

Leverage ratio

De leden van de fractie van D66 lezen in het verslag van de Ecofinraad¹ dat banken naar verwachting zullen streven naar een leverage ratio boven de te introduceren minimumeis om een te lage buffer bij tegenvallers te vermijden. Zij lezen tevens dat dividendrestricties gelden bij het niet voldoen aan de opslag. De leden van de fractie van D66 vragen welke opslag bedoeld wordt. Zij vragen of dividendrestricties inhouden dat geen dividend mag worden uitgekeerd totdat banken hieraan voldoen. Ook vragen zij wat bedoeld wordt met «uiteindelijk» als het gaat om het in faillissement of afwikkeling plaatsen.

Elke bank zal te allen tijde moeten voldoen aan de («pillar 1») minimale ongewogen 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. In dat geval faalt een bank en is het – bij het uitblijven van een private oplossing – aan de resolutieautoriteit om te bepalen of een bank vanwege het publieke belang in resolutie gaat of in faillissement gaat. Hetzelfde geldt wanneer een bank niet voldoet aan de minimale «pillar 1»-eisen uit het risicogewogen kapitaalraamwerk.²

Daarnaast geldt, op basis van het raadsakkoord, voor mondiale systeembanken – en mogelijk later ook voor nationaal systeemrelevante banken –

¹ Kamerstukken I, 2017–2018, 21 501-07, I.

² 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.

een opslag bovenop de minimale leverage ratio eis.³ Indien een bank niet aan de voor haar geldende opslag voldoet, volgen er automatische restricties. Zo mag een bank geen dividend uitkeren zolang de bank niet aan de bufferopslag voldoet. Deze automatische restricties gelden ook wanneer een bank niet voldoet aan de buffereisen uit het risicogewogen kapitaalraamwerk.

De leden van de fractie van D66 vragen of zij het goed begrijpen dat de minimale wettelijk aan te houden buffer voor grote banken losstaat van de risicograad. Ook vragen zij of een dergelijke buffer banken prikkelt tot het nemen van meer risico.

De leverage ratio is ongewogen en kijkt niet naar de onderliggende risico's. Dit betekent dat elke bank altijd een minimale hoeveelheid eigen vermogen moet aanhouden, ongeacht de risico's van haar blootstellingen. De leverage ratio eis geldt in aanvulling op het risicogebaseerde raamwerk. In de meeste gevallen is het risicogewogen raamwerk leidend en dient de ongewogen leverage ratio als een achtervang hierop. De minimale risicogewogen eisen zijn nu drie- tot vijfmaal hoger dan voor de crisis.⁴ Afhankelijk van het risicoprofiel van een bank ligt de risicogewogen kernkapitaaleis tussen de 8 en 13%.⁵ Ik verwacht daardoor dat banken door de leverage ratio eis niet geprikkeld worden tot het nemen van meer risico. 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.

EDIS

De leden van de fractie van D66 stellen dat de instelling van een Europees depositogarantiestelsel (EDIS) onder meer tot doel heeft effectiever te kunnen optreden in het geval van een financiële crisis en hierbij minder een beroep op publieke middelen te hoeven doen. De leden van de fractie van D66 brengen onder de aandacht dat de vorige crisis werd veroorzaakt door risico's die niet in kaart waren gebracht door toezichthouders, banken en financiële markten. Zij vragen in hoeverre aan uitstel van het voltooien van de bankenunie het nadeel kleeft dat in geval van een financiële crisis als gevolg van niet-onderkende risico's het instrumentarium tekortschiet?

Het klopt dat een Europees depositoverzekeringsstelsel (EDIS), in welke vorm dan ook, het beroep op publieke middelen kan beperken. Banken vullen op dit moment nationale depositogarantiestelsels (DGS). Het samenvoegen hiervan vergroot de totale slagkracht. Bij een bankfaillissement staan namelijk meer middelen ter beschikking. Hiermee kan ook worden voorkomen dat nationale overheden bij een grote schok tijdelijk moeten bijspringen om tekorten in hun nationale stelsel te dichten. EDIS is daarom een belangrijke pijler en sluitstuk van de bankenunie.

Het invoeren van EDIS kan inderdaad helpen de schokabsorptie van Europese economieën te vergroten. Uit mijn eerdere briefwisseling met uw Kamer is zichtbaar dat de afgelopen jaren sprake is van een aanzienlijke vermindering van risico's.⁶ Tegelijk zet ik in op verdere risicoreductie.

³ Voor mondiale systeemrelevante banken (GSIBs) is de bufferopslag, afhankelijk van de mate van mondiale systeemrelevantie, 0,5% tot 1,25%, terwijl voor overige systeemrelevante banken (OSIBs) het minimum aan de hand van een rapport van de Europese Bankautoriteit (EBA) en Europese Commissie nog wordt uitgewerkt.

⁴ Kamerstukken II, 2015–2016, 32 013, nr. 132.

⁵ Kamerstukken II, 2015–2016, 32 013, nr. 119.

⁶ Kamerstukken I, 2017–2018, CXXV, J.

Een belangrijk onderdeel daarvan is het beperken van de risico's die voortvloeien uit het aanhouden van staatsobligaties door banken. Deze risico's komen op dit moment niet tot uiting in het kapitaalraamwerk. Daarnaast zet Nederland in op balansdoorlichtingen door toezichhouders. Op deze manier wordt goed gekeken naar de risico's in lening portefeuilles van banken.⁷

Om zo goed mogelijk voorbereid te zijn op nieuwe risico's vindt op nationaal, Europees en mondiaal niveau onder andere monitoring plaats van deze risico's voor de financiële stabiliteit. Ook hebben toezichhouders de beschikking over macroprudentiële instrumenten om specifieke risico's te adresseren. We moeten altijd bedacht zijn op nieuwe schokken. Het gaat al enkele jaren goed met de economie en de financiële markten. Dit stelt partijen in staat om buffers op te bouwen. Daarom hamer ik regelmatig op het belang van het opbouwen van buffers.

Volgens de leden van de fractie van D66 heft een goed vormgegeven depositogarantiestelsel premies die optimaal gekoppeld zijn aan de risicograad van een bank. Zij vragen wat de grondslag is voor het pleidooi voor het reduceren van risico's alvorens over te gaan tot een Europees depositogarantiestelsel.

In de eerste plaats is het wenselijk om waar risico's zich voordoen, deze direct bij de bron aan te pakken. Dit is de reden dat Nederland inzet op een ordelijk proces voor de herstructurering van een onhoudbare schuld en een betere weging van de risico's van de staatsobligaties op bankbalansen. Ook zet Nederland in op tijdige verliesdekking voor probleemleningen en een nieuwe balansdoorlichting.

Tegelijkertijd ben ik het met de leden van de D66-fractie eens dat de premies die banken aan het DGS betalen zoveel mogelijk gekoppeld moeten zijn aan de risicograad van een bank. Dit gebeurt op dit moment op nationaal niveau, al verschilt de methodiek tussen lidstaten. Onder een toekomstig EDIS kan dit anders zijn. Afhankelijk van de precieze vormgeving worden de bijdragen op nationaal dan wel Europees niveau geïnd. De koppeling aan de risicograad kan dan ook op verschillende manieren worden vormgegeven.

Bij de technische discussies over EDIS wordt gekeken welke maatstaven kunnen worden meegewogen om de risicograad van een bank te bepalen.⁸ Hierbij is in samenwerking met de Europese Commissie onder andere gekeken naar maatstaven als de totale buffers van banken en de herwinningspercentages op leningen in faillissement in de lidstaten. Dit soort cijfers kunnen relevant zijn voor eventuele verliezen bij de inzet van een DGS. Er kunnen echter allerlei risico's meespelen. Zo kan gedacht worden aan het in hoge mate bezitten van staatsobligaties met een relatief hoog risico of mogelijk onvoorziene verliezen uit leningenportefeuilles, waaronder NPLs.

AQR

De leden van de fractie van D66 zouden graag zien dat het instrument van de asset quality review (AQR) breder en frequenter wordt ingezet dan thans het geval is. Wel geldt volgens hen dat de kosten van een complete en gedetailleerde toepassing prohibitief hoog kunnen uitvallen. Daar staat weer tegenover dat een AQR bijzonder nuttige bedrijfsinformatie oplevert voor de betrokken bank. De leden van de fractie van D66 vragen of het

⁷ Kamerstukken II, 2017–2018, 21 501-07, nr. 1509.

⁸ Zie bijvoorbeeld https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_9819_2018_INIT&from=EN

denkbaar is dat een aangepaste vorm van een AQR wordt ontwikkeld, op een hoger aggregatieniveau en dus minder data-intensief dan de huidige AQR. Zo ja, dan zouden zij graag met enige regelmaat tegen bescheiden kosten AQRs voor de relevante Europese banken uitvoeren, die in combinatie de basis leggen voor een macroprudentieel oordeel over de Europese bankensector. De leden van de fractie van D66 hebben de inschatting dat de doelstelling van Europese risicoreductie daarmee zowel verdiept als verbreed zou kunnen worden.

Bij een balansdoorlichting (*asset quality review*; AQR) wordt op granulair niveau naar balansen gekeken. Een AQR geeft daarom een goed beeld van de gezondheid van een bank. Hiermee worden acute tekorten transparant gemaakt. De AQR van 2014 bij 130 banken leidde er bijvoorbeeld toe dat zo'n 136 miljard euro aan extra leningen werden gecategoriseerd als niet presterend. Ook bleek ongeveer 43 miljard euro nodig aan extra voorzieningen. Dit had in combinatie met de stresstest extra kapitaalbehoeftes tot gevolg. De tekorten hebben banken vervolgens zelf op private wijze opgelost. Hoewel een AQR dus voordelen heeft, is een AQR als instrument in de uitvoering vrij kostbaar.

Het Europese toezicht kent ook het instrument van on-site inspecties. Ook via deze weg kijkt de toezichthouder op individueel niveau naar de leningen van een bank en kunnen banken gedwongen worden om waar nodig leningen te herwaarderen en voorzieningen te nemen. On-site inspecties vormen in die zin een meer frequent en minder kostbaar alternatief voor AQRs, al worden de resultaten in principe niet openbaar. Uit het jaarverslag van de ECB blijkt dat regelmatig on-site inspecties worden uitgevoerd met de nadruk op NPLs. Het beheer en de waardering van NPLs stond centraal bij deze inspecties en kwam aan bod in 54 van de 57 on-site rapporten.⁹

De ECB voert o.a. een AQR uit wanneer banken significant «worden» en onder de directe verantwoordelijkheid van de ECB komen te vallen. Zo is in 2015 een AQR uitgevoerd bij negen banken en in 2016 bij vier banken.¹⁰ Nederland zet erop in om vóór de start van risicodeling via een EDIS ook een nieuwe AQR te laten uitvoeren voor een aanzienlijke groep banken. Hiermee kan een oordeel worden gevormd over de gezondheid van de Europese bankensectoren. De precieze vormgeving van zo'n nieuwe AQR moet nog verder worden ingevuld in de Europese discussies. Nederland benadrukt in het kader van technische discussies over EDIS het belang van verdere vormgeving van zo'n AQR.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

⁹ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/publications/annual-report/pdf/ssm.ar2017.en.pdf?63a120afab30be18171c083089709229>

¹⁰ https://www.bankingsupervision.europa.eu/banking/tasks/comprehensive_assessment/html/index.en.html