

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2506

Vragen van het lid **Plasterk** (PvdA) aan de minister van Financiën over *hogere kapitaaleisen aan banken* (ingezonden 15 april 2011).

Antwoord van minister **De Jager** (Financiën) (ontvangen 16 mei 2011).

Vraag 1

Kent u het artikel «Juist risicovolle banken zijn dure banken»?¹

Antwoord 1

Bij de beantwoording van bovenstaande vragen ga ik eerst in op de recente roep om hogere kapitaaleisen. Daarna licht ik studies naar de effecten en kosten/baten van hogere kapitaaleisen toe. Vervolgens ga ik in op de effecten voor de kredietverlening. Tot slot ga ik specifiek in op de Nederlandse situatie.

Vraag 4 en 5

Kent u de analyse van de Bank of England die stelt dat een kapitaaleis van ruim tweemaal «Basel III» wenselijk is, en kent u de conclusies uit het Vickers-rapport? Wat is op beide analyses uw reactie? Is het waar dat de Zwitserse toezichthouder een kapitaaleis van 20% stelt?

Antwoord 4 en 5

Recente oproepen tot hogere kapitaaleisen

Er zijn, naast het pleidooi van de heren Boot en van Tilburg, recent meerdere oproepen gedaan tot hogere kapitaaleisen, waaronder door de onderzoekers bij de Bank of England², in het Vickers rapport³, en in het voorstel van een onafhankelijke expertcommissie in Zwitserland⁴.

Het *discussion paper* van Miles en Marcheggiona (Bank of England), dat ook in het Vickers rapport wordt aangehaald om te onderbouwen dat de

¹ Arnoud Boot en Rens van Tilburg, 2011, «Juist risicovolle banken zijn dure banken», *Me Judice*, 4e jaargang, 12 april 2011.

² Miles, D., Yang, J. & Marcheggiano, G., 2011, *Optimal bank capital, External MPC Unit Discussion Paper No. 31*: <http://www.bankofengland.co.uk/publications/externalmpcpapers/extrmpcpaper0031.pdf>. Aangehaald in annex 3 van het Vickers rapport.

³ Interim report «Consultation on reform options», by UK Independent Banking Commission, april 2011: <http://media.ft.com/cms/bbf38fe0-640d-11e0-b171-00144feab49a.pdf>

⁴ Final report of the Commission of Experts for limiting the economic risks posed by large companies, 30 september 2010: <http://www.sif.admin.ch/dokumentation/00522/00715/index.html?lang=en>

eigenvermogenseis (voor bepaalde activiteiten/instellingen) hoger zou moeten zijn dan de 7%⁵ die Basel 3 minimaal voorschrijft, is een tentatieve aanzet voor verdere discussie over de optimale hoogte van de kapitaaleisen. Deze studie levert een *range* tussen 7% en 20% op in plaats van een getal dat de optimale omvang van de kapitaalbuffer zou moeten zijn. Aan het extreme uiteinde van de reeks staat een kapitaaleis van 20% onder de veronderstelling dat de kosten van hoger kapitaal veel lager zijn dan het *Basel Committee on Banking Supervision* («Basels Comité») berekende terwijl de baten erg hoog zijn (het vermijden van een crisis waarbij 140% van BBP voor een significant deel permanent verloren gaat). Aangegeven wordt dat dit zeer conservatieve aannames zijn. De studie laat zien dat de baten van extra eigen vermogen boven de 7% veel minder zijn dan bij een toename van eigen vermogen van 2% naar 7% procent (zoals bij de overgang van Basel 2 naar Basel 3). Het Vickers rapport is een interim rapport dat is opgesteld door de onafhankelijke *UK Banking Commission*, die aanbevelingen doet hoe de bancaire sector in het Verenigd Koninkrijk te hervormen. In september 2011 wordt het definitieve rapport verwacht. Het is vooralsnog onduidelijk is of de Britse regering alle aanbevelingen zal overnemen.

De aanbevelingen met betrekking tot de hoogte van kapitaal in het Vickers rapport moeten in de context worden gezien van de aanbeveling die het rapport doet over de scheiding van consumenten- en zakenbankactiviteiten in het VK door middel van «*ringfencing*». Voor de zakenbankactiviteiten zou 7% eigen vermogen moeten worden aangehouden, voor de nutsactiviteiten 10% eigen vermogen.

De reden dat voor de in principe veiligere consumentenactiviteiten meer eigen vermogen moet worden aangehouden dan voor de zakenbankactiviteiten is dat zakenbankactiviteiten internationaal zijn en een hogere eigenvermogenseis opgelegd door het VK het level playing field zou schaden. Wel beveelt de *UK Banking Commission* aan dat de inzet van het VK in internationale overleggen zou moeten zijn dat voor systeemrelevante financiële instellingen (SIFI's) minimaal 10% eigen vermogen moet worden aangehouden. De vier grootste banken in het VK (RBS, HSBC, Barclays en Lloyds) zijn allemaal SIFI's en zullen op basis van de meest recente Baselse voorstellen waarschijnlijk zonder uitzondering voor al hun activiteiten (zowel nuts- als zakenbankactiviteiten) een «SIFI-buffer» eis krijgen bovenop algemene de 7% eigenvermogenseis. De eis voor 10% eigen vermogen voor nutsactiviteiten treft daarmee vooral de kleinere, lokale Britse banken en dochters van buitenlandse banken die op de Engelse consumentenmarkt actief zijn⁶. De *UK Banking Commission* heeft nog geen aanbevelingen gedaan voor de vormgeving van een eventuele *ringfencing*.

Over het onderwerp «scheiding nuts- en zakenbankactiviteiten» is uw Kamer naar aanleiding van het Kamerdebat over het rapport van de Commissie De Wit op korte termijn een afzonderlijke nota toegezegd.⁷ In deze nota, die ik spoedig naar de Kamer zal toezenden, zal ik nader ingaan op de aanbevelingen van de Commissie Vickers.

De hogere kapitaaleisen waarover in Zwitserland gesproken wordt (10% eigen vermogen plus 9% zogenaamde *contingent convertible bonds*) zouden uitsluitend van toepassing worden op de twee grootste banken in Zwitserland: UBS en Credit Suisse (zogenaamde systeemrelevante banken). De maatregelen schrijven een minimum kapitaaleis van 4,5% eigen vermogen (gelijk aan Basel 3) voor, aangevuld met een buffer van 8,5% (waarvan 5,5% eigen vermogen en 3% converteerbaar kapitaal) en een extra eis die toeneemt naarmate een bank meer systeemrelevant is (voor UBS en Credit Suisse betekent dit op dit moment een aanvullende eis van 6% van de risicogewogen activa). Deze maatregelen zullen resulteren in een totale solvabiliteitseis van 19% voor UBS en Credit Suisse, waarvan ten minste 10% eigen vermogen. Het is echter nog verre van zeker of het Zwitserse parlement

⁵ Alle referenties naar kapitaalseisen zijn minimum kapitaal als percentage van risicogewogen activa.

⁶ Deze kleinere banken, die moeilijker toegang hebben tot de kapitaalmarkt, hebben overigens vaak al onder Pillar II een individuele hogere kapitaalseis opgelegd gekregen van de toezichthouder.

⁷ Kamerbrief FM 2011/8556 M, 22 april 2011

uiteindelijk instemt met deze verhoging van kapitaaleisen. De verhouding met de voorstellen van Basel 3 en de Europese situatie licht ik hieronder nader toe.

Vraag 7 en 8

Deelt u de mening van de bankenlobby IIF dat hogere kapitaaleisen tot minder kredietverlening leidt, of deelt u de mening van het Basel III comité en ook het Centraal Planbureau dat dit effect hoogstens zeer tijdelijk is en op lange termijn gering, omdat de kosten van vreemd vermogen voor veiliger banken lager komen te liggen?

Deelt u bovendien de mening van de auteurs van het bij vraag 1 genoemde artikel dat de kosten van hogere kapitaaleisen door banken worden overschat, en dat onterecht de baten in de vorm van veiliger banken buiten beschouwing blijven?

Antwoord 7 en 8

Effecten en baten en lasten op kredietverlening etc.

Meerdere studies proberen de kosten en baten van hogere kapitaal in te schatten, maar de resultaten van deze studies zijn helaas niet goed vergelijkbaar.

De impact studie van het Basels comité naar de effecten van hogere kapitaaleisen in de overgangperiode⁸ kiest een modelmatige benadering maar kijkt slechts naar de effecten van de nieuwe Basel-eisen (de meest recente versie) op de kredietverlening en het nationale inkomen. Deze studie leidt overigens niet tot het oordeel dat de kosten van vreemd vermogen door meer kapitaal (ceteris paribus) lager zouden komen te liggen. De impact studie van het Basels comité naar de lange termijn effecten van hogere kapitaaleisen⁹ concludeert dat er substantiële baten zijn verbonden aan de hogere kapitaaleisen, vooral door het reduceren van de waarschijnlijkheid van toekomstige financiële crises. De studie van het Centraal Planbureau¹⁰ onderzoekt de effecten van hogere kapitaal voor de maatschappij als geheel (met inbegrip van de effecten op de kredietverlening). Het *Institute of International Finance*¹¹ kijkt op modelmatige wijze naar het effect op de kredietverlening van niet alleen hogere kapitaal, maar ook naar andere voorstellen zoals resolutiefonden, bankbelasting e.d. Het gaat daarbij overigens uit van een eerdere, strengere versie van de Basel 3 eisen dan de huidige eisen.

Echter, we bevinden ons nog op onbekend terrein met Basel 3 door de unieke situatie dat vrijwel alle banken wereldwijd tegelijk hun kapitaal gaan versterken. Niemand weet precies hoe dat zal uitpakken en modellen blijven een versimpeling van de werkelijkheid. Daarom is het lastig te oordelen over de gevolgen voor de kredietverlening. Er zullen effecten zijn op de kredietverlening, maar ik deel de inschatting van DNB en CPB dat deze waarschijnlijk niet zeer groot zullen zijn.

Wat geldt voor de kosten, geldt in nog grotere mate voor de baten: deze zijn zeer moeilijk kwantitatief in te schatten. Dat laat onverlet dat de betrokkenen bij de aanscherping van de Baselse eisen zeer wel doordrongen zijn van het belang en de baten van hogere kapitaaleisen voor de maatschappij als geheel. Illustratief hiervoor is de navolgende uitspraak van de voorzitter van het Basels comité Nout Wellink: «hogere kapitaaleisen leiden tot strengere voorwaarden bij het verlenen van een krediet. Maar als de banken eenmaal hun buffers op een hoger niveau hebben gebracht, heeft dit ook merkbare voordelen. Banken met hogere buffers zijn beter in staat bedrijven en gezinnen door slechte tijden heen te helpen. Dat draagt bij aan een stabielere

⁸ *Interim Report «Assessing the macroeconomic impact of the transition to stronger capital and liquidity requirements» by Macroeconomic Assessment Group of the FSB and BCBS, augustus 2010*

⁹ *An assessment of the long-term economic impact of stronger capital and liquidity requirements, BCBS, April 2010*

¹⁰ M. Bijlsma, G. Zwart, 2010, «Zijn strengere kapitaaleisen kostbaar?», CPB studie No. 215: <http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/zijn-strengere-kapitaaleisen-kostbaar.pdf>

¹¹ *«Interim Report on the Cumulative Impact on the Global Economy of Proposed Changes in the Banking Regulatory Framework», Institute of International Finance, juni 2010.*

economische groei.»¹² Een veiliger bancaire systeem is dus een belangrijke motivatie voor de hogere Baselse kapitaaleisen en wordt geenszins buiten beschouwing gelaten.

Vraag 2, 3, 6 en 9

Is het waar dat Nederland tot de drie landen behoort waar de omvang van bankbalansen ten opzichte van het nationaal inkomen het allerhoogst is?

Is het waar dat de Baselse kapitaaleisen minimumeisen zijn, en dat het Nederland geheel vrij staat om hogere eisen te stellen?

Deelt u de mening van de auteurs dat Nederland, met zijn financiële sector van meer dan vijfmaal het nationaal inkomen, Zwitserland moet volgen en veel hogere kapitaaleisen moet afdwingen? Zo nee, waarom niet?

Bent u van plan om voorbereidingen te treffen om in Nederland hogere kapitaaleisen te stellen, conform Zwitsers voorbeeld? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 2, 3, 6 en 9

Omvang van financiële sector, kapitaaleisen en Nederlandse situatie

Het is zondermeer een feit dat Nederland internationaal gezien een vrij omvangrijke bancaire sector heeft. De plaats van Nederland op lijsten waarin de omvang van bankbalansen wordt afgezet tegen de grootte van het nationaal inkomen varieert echter mede als gevolg van verschillende definities van «de omvang van bankbalansen». Bijvoorbeeld, het Vickers-rapport constateert dat Nederland na Zwitserland en het VK tot de top drie landen behoort met de hoogste verhouding van totale bancaire activa ten opzichte van bbp (4,5 keer bbp)¹³. De schatting van DNB wijst erop dat Nederland vrij dicht op het Europese gemiddelde zit met op bancaire activa van 4,3 keer bbp, na Ierland, het VK en Zwitserland¹⁴.

Niet alleen de grootte van de financiële sector, maar ook hoe risicovol de activa van de bank zijn is van belang. Daarnaast speelt een discussie over de mate van het systeemrelevantie van sommige banken. De discussie in Zwitserland centreert juist rond de systeemrelevante banken: de door de onafhankelijke commissie voorgestelde 19% solvabiliteitseis is alleen bedoeld voor deze zogenaamde systeemrelevante banken, UBS en Credit Suisse (die bij elkaar een balans hebben van 5 keer het Zwitserse bbp¹⁵). De Baselse en Europese plannen, aangevuld met het werk van *Financial Stability Board* met betrekking tot systeemrelevante instellingen, hebben een andere opbouw, waardoor op het eerste gezicht lijkt dat de eisen minder streng zijn. Dit is echter niet of nauwelijks het geval: Zwitserland stelt 10% minimum eigen vermogen en 9% converteerbare kapitaal (respectievelijk 7% en 3,5% in Basel 3) voor. Echter, in de nieuwe raamwerk zullen dergelijke systeemrelevante instellingen met drie extra eisen te maken krijgen die voor de Zwitserse banken niet gelden. De eerste is een countercyclical buffer van 0 tot 2,5% afhankelijk van de macro-economische conjunctuur. De tweede is een nog ongedefinieerde buffer voor systeemrelevante instellingen. Aannemend dat deze laatste buffer gemiddeld 2% zal zijn, zullen de Europese systeemrelevante banken met tot wel 15% procent kapitaaleis geconfronteerd worden. De eigenvermogenszou hierbij 7% plus maximaal 2,5% (*countercyclical buffer*) worden. De derde maatregel waaraan gewerkt wordt binnen het nieuw crisis management raamwerk van de EU betreft geen kapitaal maar een zogenaamde »bail-in debt«, waardoor obligatiehouders een deel van potentiële verliezen zouden moeten absorberen.

Over de behandeling van systeemrelevante instellingen wordt op dit moment internationaal overleg gevoerd. De Nederlandse inzet is een adequate aanvullende buffer voor systeemrelevante instellingen die een goede weerspiegeling kent van de risico's die zij voor het financiële systeem veroorzaken. Ik zal de Kamer op de hoogte houden van het vervolg van deze

¹² Bron: Interview met de heer Wellink op 10 november 2010. Zie <http://www.dnb.nl/nieuws-en-publicaties/nieuwsoverzicht-en-archieef/nieuws-2010/dnb241956.jsp>.

¹³ Bron: *Interim Report : Consultation on reform options*, Independent Commission on Banking, april 2011, pagina 22.

¹⁴ Bron: Overzicht Financiële Stabiliteit, De Nederlandsche Bank, april 2011: http://www.dnb.nl/binaries/OFS_April_2011_tcm46-251397.pdf. Grafiek 29: Omvang bankensector ten opzichte van nationale economie.

¹⁵ Bron: «*Final report of the Commission of Experts for limiting the economic risks posed by large companies*», 30 september 2010, pagina 14.

discussie. Voordat ik een beslissing neem over de nationale toepassing van de uiteindelijke afspraken, zal ik uw Kamer hier uiteraard over informeren. Naast de hierboven genoemde kapitaalbuffers introduceert Basel 3 de verplichting om een buffer van liquide activa aan te houden, zodat banken in tijden van stress geen geld meer hoeven te lenen bij de centrale bank. Basel 3 voorziet ook in de rapportage van een zogenaamde hefboomratio (*«leverage ratio»*), het algemene solvabiliteitsniveau van een bank ongeacht het risicoprofiel van de activa.

Door deze vernieuwingen is Basel 3 een evenwichtig pakket van forse maatregelen die aanzienlijk strenger zijn dan de huidige regels. Het zal voor banken een uitdaging worden om vóór 2019 aan deze nieuwe eisen te voldoen. Overigens zijn de Nederlandse banken sterker gekapitaliseerd dan het door Basel op dit moment verplichte minimum. Zo is de (gewogen gemiddelde) Tier 1 kapitaalratio van 11,9% en de BIS-ratio van 14,2% aanzienlijk hoger dan de respectievelijke op dit moment geldende minimum niveaus (respectievelijk 4% en 8%)¹⁶.

Aangezien de Baselse kapitaaleisen geen juridische status hebben, worden ze voor Nederland en de andere EU-landen door middel van de Europese kapitaaleisenrichtlijn, genaamd de *Capital Requirements Directive IV*, geïntroduceerd. Nederland heeft oog voor de voordelen van uniforme eisen in Europa en een zogenaamde *Single Rule Book* om verstoring van level playing field en de zogenaamde nationale *«gold plating»* te voorkomen. Aan de andere kant kan het wenselijk zijn om onder omstandigheden op nationaal niveau aanvullende of strengere eisen op te leggen. Ongeacht het *Single Rule Book* heeft de toezichthouder echter altijd de ruimte (op grond van de zogenaamde Pillar II) om individuele in Nederland gevestigde instellingen (of groepen van instellingen die hetzelfde macro-economische *exposure* hebben) extra kapitaaleisen op te leggen wanneer daar aanleiding voor bestaat.

¹⁶ Bron: DNB Jaarverslag 2010, Tabel 5.1 «Kerncijfers banken».