

Vergaderjaar 2016–2017

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2261

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2016

Hierbij zend ik u de kabinetsreactie op het door de Europese Commissie op 23 november jl. gepresenteerde pakket voorstellen om risico's te verminderen in de Europese bankensector. Deze kabinetsreactie vervangt het reguliere BNC-fiche.

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

Kabinetsreactie EC voorstellen risicoreducerende maatregelen

Inleiding

De Europese Commissie (EC) heeft op 23 november jl. een pakket met wetgevende voorstellen gepresenteerd. Het pakket van de EC ziet op de volgende maatregelen:

- i. Herziening van de *Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities* (MREL), introductie van de *Total Loss Absorbing Capacity* (TLAC), en introductie van een moratoriuminstrument;
- ii. Herziening van het Europese kapitaaleisenraamwerk en implementatie van meerdere standaarden van het Bazelse Comité, zoals de leverage ratio;¹
- iii. Gemeenschappelijke benadering van de crediteurenhiërarchie van banken.

De maatregelen worden geïmplementeerd door bestaande Europese wetgeving te amenderen. De belangrijkste wijzigingen betreffen aanpassingen in de richtlijn herstel en afwikkeling van banken (*Bank Recovery and Resolution Directive*, BRRD), de verordening gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme (*Single Resolution Mechanism Regulation*, SRMR), de richtlijn kapitaalvereisten (*Capital Requirements Directive*, CRD-IV) en de verordening kapitaalvereisten (*Capital Requirements Regulation*, CRR).²

Deze voorstellen passen in de bredere context van het voltooien van de bankenunie. Op 17 juni jl. heeft de Ecofin Raad onder het Nederlandse EU-voorzitterschap een routekaart ter voltooiing van de bankenunie aangenomen.³ In deze routekaart heeft de Raad onder andere de EC opgeroepen voor het einde van het jaar wetgevende voorstellen te presenteren met hierin maatregelen om de risico's in de bankensector verder terug te dringen.⁴ In de routekaart is voortgang op het terrein van risicoreductie in samenhang gebracht met verdere risicodeling binnen de bankenunie, en in het bijzonder besluitvorming omtrent een Europees depositoverzekeringstelsel (*European Deposit Insurance Scheme*, EDIS) en de introductie van een gemeenschappelijke backstop voor het gemeenschappelijke afwikkelingsfonds (*Single Resolution Fund*, SRF).

Het kabinet verwelkomt dit omvangrijke pakket aan maatregelen die een noodzakelijke volgende stap zijn om de risico's in de Europese bankensector verder terug te dringen en de kosten van eventuele bancaire problemen niet langer bij de belastingbetaler neer te leggen, maar bij de aandeelhouders en schuldeisers. Het pakket bevat veel belangrijke maatregelen. Op onderdelen is het kabinet van mening dat de voorstellen ambitieuzer kunnen en verder moeten worden aangescherpt.

¹ De nog lopende discussies in het Bazelse Comité over de herziening van de interne modellenbenadering voor de berekening van de risicogewogen kapitaaleisen en de mogelijke introductie van een kapitaalvloer zijn hierin niet meegenomen.

² De voorstellen zijn nog niet gepubliceerd op EUR-lex, maar wel te vinden op de website van de EC: http://ec.europa.eu/finance/bank/regcapital/crr-crd-review/index_en.htm#161123, http://ec.europa.eu/finance/bank/crisis_management/index_en.htm#161123, http://ec.europa.eu/finance/general-policy/banking-union/single-resolution-mechanism/index_en.htm#161123.

³ Deze routekaart is te vinden op de website van de Raad van de Europese Unie: <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/06/17-conclusions-on-banking-union/>.

⁴ In de routekaart heeft de Raad de EC tevens opgeroepen een voorstel te presenteren ter minimumharmonisatie van insolventiewetgeving in het kader van de kapitaalmarktunie. De EC heeft op 23 november ook op dit terrein een voorstel gepresenteerd. Deze brief gaat echter niet in op dit voorstel aangezien dit voorstel onder de verantwoordelijkheid valt van de Minister van Veiligheid en Justitie. Middels een separaat traject wordt uw Kamer geïnformeerd over dit voorstel.

Deze brief behandelt op hoofdlijnen de inhoud en de Nederlandse positie ten aanzien van bovenstaande voorstellen. De brief dient daarmee ter vervanging van de reguliere BNC-fiches. De verschillende voorstellen hangen veel met elkaar samen. Daarom is er gekozen voor een brief zodat alle voorstellen gezamenlijk kunnen worden behandeld. Hierdoor is gepoogd ook de samenhang tussen de verschillende voorstellen meer inzichtelijk te maken. In het vervolg zet paragraaf 2 de drie maatregelen kort uiteen. Vervolgens gaat paragraaf 3 in op de bevoegdheid, subsidiairiteit en proportionaliteit van het gehele pakket aan voorstellen. Tot slot wordt in paragraaf 4 per voorstel op de belangrijkste onderdelen de Nederlandse inzet uiteengezet.

Inhoud EC voorstellen

TLAC/MREL & moratoriuminstrument

Sommige banken kunnen niet failliet gaan, omdat het faillissement van een bank een te groot risico zou kunnen vormen voor de financiële stabiliteit. Het BRRD-raamwerk moet zorgen voor effectieve en geloofwaardige instrumenten om financiële problemen van banken snel en effectief op te lossen en om, indien nodig, de afwikkeling van een bank ordentelijk te laten verlopen. Uitgangspunt is dat verliezen en kosten van herkapitalisatie zoveel mogelijk moeten worden opgevangen door aandeelhouders en schuldeisers van de bank middels het instrument van *bail-in*.

Ten einde ervoor te zorgen dat een beroep op publieke middelen zoveel mogelijk beperkt wordt, bevat de BRRD een eis aan het bail-inbaar vermogen van banken, de zogenaamde *Minimum Requirement for own funds and Eligible Liabilities* (MREL). De MREL dient ervoor te zorgen dat een falende bank die moet worden afgewikkeld, voldoende kapitaal- en schuldinstrumenten heeft om verliezen op te vangen en de bank, voor zover nodig, te herkapitaliseren. Deze eis wordt door de afwikkelingsautoriteit vastgesteld en verschilt per bank. In het EC-voorstel wordt een geharmoniseerde toepassing van de MREL gepresenteerd. Tevens bevat het voorstel de implementatie van de *Total Loss Absorbing Capacity* (TLAC) standaard, die is ontwikkeld door de Financial Stability Board (FSB).⁵

De TLAC-standaard stelt een minimeis aan de hoeveelheid eigen vermogen en bepaalde schuldinstrumenten die mondiale systeemrelevante banken (*globally systemically important banks*; G-SIBs) vanaf 2019 zullen moeten aanhouden. De door de EC voorgestelde wijzigingen in de BRRD houden het algehele raamwerk voor herstel en afwikkeling van banken intact, behoudens de materiële wijzigingen in de huidige MREL-artikelen. Het MREL-artikel (BRRD artikel 45) komt te vervallen en wordt vervangen door een serie nieuwe artikelen. Het hoofddoel van het voorstel is het implementeren van de TLAC-standaard en deze te integreren in de MREL-regelgeving zodat voorkomen wordt dat twee parallelle eisen voor verliesabsorberend vermogen ontstaan.

MREL

In beginsel moet een bank voldoende bail-inbaar vermogen aanhouden om eerst de verliezen op te vangen en vervolgens de bank te herkapitaliseren. Deze benadering leidt er toe dat de MREL in beginsel gelijk gesteld is aan de hoeveelheid bail-inbaar vermogen voor (1) verliesabsorptie plus

⁵ Zie kamerbrief Toekomst Financiële Sector d.d. 23 november 2015, Kamerstuk 32 013, nr. 110.

(2) herkapitalisatie. Daarmee komt de MREL in het EC-voorstel voor de meest systeemrelevante banken uit op tweemaal de kapitaaleisen.

Nieuw aan het EC-voorstel is het onderscheid tussen de daadwerkelijk MREL – gelijk aan tweemaal de kapitaaleisen voor de banken met een bail-in afwikkelingsstrategie- en een element van «*guidance*». De afwikkelingsautoriteit kan de *guidance*, in de vorm van een advies, gebruiken om te zorgen dat de bank voldoende verliesabsorberend vermogen boven de minimumeisen aanhoudt ten behoeve van het opvangen van uitzonderlijke verliezen en het borgen van voldoende marktvertrouwen. Dat laatste is nodig om te zorgen dat na afwikkeling de markt voldoende vertrouwen in de bank heeft om deze te kunnen laten functioneren. Het opleggen van *guidance* is geen verplichting en dus ook geen daadwerkelijke (harde) eis. Het niet voldoen aan de *guidance* heeft dan ook geen directe consequenties. Indien een bank moedwillig de MREL *guidance* negeert, kan de afwikkelingsautoriteit *guidance* niettemin omzetten in een «harde» MREL.

Het voorstel wijzigt het huidige MREL-kader substantieel. In het huidige kader kan een MREL opgelegd worden, behoudens discretie van de afwikkelingsautoriteit, gelijk aan tweemaal de kapitaaleisen plus tweemaal de buffereisen, plus een eventuele ophoging voor het marktvertrouwen. Het voorstel van de EC is om de MREL te verlagen naar tweemaal de kapitaaleisen en een eventuele ophoging is slechts mogelijk middels *guidance*.

TLAC & MREL

De TLAC geldt als een minimumstandaard van 18% risicogewogen activa en 6.75% ongewogen activa (de noemer van deze eis is gelijk aan de noemer van de leverage ratio) voor G-SIBs. Eerder bent u per brief geïnformeerd over de totstandkoming van deze standaard.⁶ De EC stelt voor de TLAC-standaard te implementeren in EU-wetgeving en deze te laten versmelten met de MREL. Hiermee wordt voorkomen dat banken aan meerdere parallelle eisen moeten voldoen die hetzelfde doel beogen. Zoals hierboven aangegeven blijft de MREL een bankspecifieke eis. Wel zal deze voor G-SIBs te allen tijde minimaal gelijk moeten zijn aan het TLAC-minimum.

MREL & TLAC instrumenten

Het voorstel scherpt de definitie van instrumenten die mee mogen tellen in de MREL aan. De huidige definitie van vorderingen waarmee de MREL gevuld mag worden, is significant breder dan de instrumenten die mee mogen tellen in de TLAC. Zo kan de MREL momenteel gevuld worden met vrijwel alle vorderingen die een resterende looptijd van langer dan een jaar hebben en niet-preferent zijn, waaronder zakelijke deposito's (voor zover niet gedekt door het depositogarantiestelsel) en ongedekte senior obligaties.

Het EC-voorstel introduceert een reeks aan nieuwe strengere eisen aan de MREL-instrumenten, waardoor de instrumenten die kwalificeren voor MREL nagenoeg gelijk worden aan de instrumenten die kwalificeren voor de TLAC. De belangrijkste nieuwe eisen waar deze instrumenten aan moeten voldoen zijn dat:

- (i) het schuldinstrumenten zijn, waardoor onder meer deposito's niet langer in aanmerking komen, en

⁶ Kamerstuk 32 013, nr. 119.

- (ii) het instrument geen derivatenkenmerken heeft, waardoor het instrument relatief makkelijk kan worden gewaardeerd.

Deze aanscherpingen zorgen ervoor dat de MREL en de TLAC nauw in elkaar overlopen. Tevens vergroot deze aanscherping de afwikkelbaarheid van de banken, doordat deze vorderingen gemakkelijker aan bail-in onderworpen kunnen worden.

Achterstelling

Een belangrijke eigenschap van de instrumenten die in de TLAC mogen meetellen is dat zij achtergesteld moeten zijn (behoudens de «3,5% optie», zie hieronder). Idee hierachter is dat hierdoor *No Creditor Worse off* (NCWO) problemen voorkomen kunnen worden. Niet-achtergestelde instrumenten («concurrente instrumenten») staan op gelijke voet met vorderingen die wettelijk zijn uitgesloten van bail-in, zoals bijvoorbeeld het energiebedrijf, of zijn niet altijd met volledige zekerheid bail-inbaar in alle omstandigheden. Deze gelijke positie kan leiden tot NCWO-problemen doordat sommigen crediteuren wel, en andere niet bail-inbaar zijn. Dit kan ertoe leiden dat een crediteur in afwikkeling slechter wordt behandeld dan in faillissement. Door achterstelling wordt bail-in makkelijker en worden NCWO-risico's beperkt.

Het EC-voorstel implementeert de eis aan achterstelling in de TLAC, en definieert op welke wijze achterstelling kan worden bereikt. Conform de TLAC-standaard zijn er drie manieren waarop achterstelling kan worden bereikt:

- (i) via een wettelijke wijziging van de crediteurenhiërarchie (zie paragraaf b),
- (ii) via een contractuele bepaling, of
- (iii) via een «structurele achterstelling» waarbij de bedrijfsstructuur zo wordt ingericht dat bepaalde senior obligaties achtergesteld zijn.

Tevens stelt de EC voor dat de afwikkelingsautoriteit onder bepaalde voorwaarden achterstelling van de MREL mag eisen. Daarbij mag de afwikkelingsautoriteit niet meer achterstelling eisen dan nodig om potentiële NCWO-problemen te adresseren.

TLAC 3,5% optie

Het EC-voorstel implementeert ook de 3,5% optie uit de TLAC-standaard. Deze optie biedt banken de mogelijkheid om 3,5% risicogewogen activa aan senior obligaties mee te tellen in de verder volledig achtergestelde TLAC-eis. De TLAC-standaard kadert deze optie verder in door de relevante autoriteiten de bevoegdheid te geven te bepalen dat deze optie alleen gebruikt mag worden in het geval dit geen materiële negatieve impact heeft op de afwikkelbaarheid, en de 3,5% aan senior obligaties bail-inbaar zijn.

Doorbreken van MREL

In het huidige afwikkelingskader is niet expliciet geregeld wat de consequentie is indien een bank niet meer voldoet aan de opgelegde MREL. De EC introduceert in haar voorstel verschillende maatregelen die de toezichthouder en afwikkelingsautoriteit moeten nemen indien een bank niet meer aan haar MREL voldoet. Zo kan de afwikkelingsautoriteit de reguliere procedure voor het verwijderen van belemmeringen voor afwikkeling versneld starten. Dit betekent dat een bank binnen twee weken met een plan moet komen om het doorbreken van de MREL te verhelpen. Daarnaast introduceert het voorstel de verplichting voor de

relevante autoriteiten, zijnde de toezichthouder en de afwikkelingsautoriteit, om aanvullende maatregelen te nemen zoals het opleggen van boetes of het vervangen van het bestuur van de bank.

Relevant is ook dat de relatie tussen de MREL en de zogenaamde gecombineerde buffereis (*combined buffer requirement*, CBR) wordt aangepast. Het voorstel is om de buffers «bovenop» de MREL te plaatsen, conform de TLAC-standaard. Daarmee moet kapitaal eerst gebruikt worden om aan de kapitaaleisen en de MREL/TLAC te voldoen, en pas als hieraan voldaan wordt mag een eventueel restant aan kapitaal worden toegerekend aan de buffers. In de praktijk betekent dit dat een bank automatisch de buffers doorbreekt als deze niet langer aan de MREL voldoet.

Het doorbreken van de buffers leidt tot het beperken van dividenduitkeringen, variabele beloningen en coupons op Additional Tier 1 (AT1) instrumenten, indien een instelling de MREL niet binnen zes maanden herstelt.

Interne MREL

Banken bestaan veelal uit een groep banken en juridische entiteiten. Deze juridische structuur heeft een impact op de afwikkeling. De TLAC-standaard bevat daarom regels en principes ten aanzien van het afwickelen van grote, complexe bancaire groepen. De TLAC-standaard gebruikt zogenaamde interne TLAC om verliezen en herkapitalisatiebehoefte te verplaatsen van de dochter- naar de toponderneming. Met interne TLAC geeft de dochter kapitaal en/of achtergestelde schuld uit aan de toponderneming. Dit heeft tot doel grote, complexe bankengroepen afwikkelbaar te maken. Het EC-voorstel voorziet in zogenaamde «interne MREL», die overeenkomt met de interne TLAC. De afwikkelingsautoriteit kan interne MREL eisen om een bank afwikkelbaar te maken conform het afwikkelingsplan.

Onderdeel van de interne MREL is de verplichting om een «*intermediate holding company*» op te zetten. Een dergelijke entiteit geldt als een «toponderneming» voor de Europese activiteiten van mondiale systeembanken uit derde landen. De interne MREL van de verschillende Europese dochterondernemingen van een buitenlandse G-SIB zullen moeten worden uitgegeven aan deze *intermediate holding company*. Daarmee wordt het mogelijk om alleen de toponderneming in afwikkeling te brengen, in plaats van de verschillende dochterondernemingen apart.

Moratorium

Het voorstel ziet ook op het verder harmoniseren van regels omtrent het uitstellen van betalings- en leveringsverplichtingen van een bank (moratorium). Middels een moratorium kan de uitstroom van betalingen gedurende een korte periode worden bevroren, waardoor, indien nodig, meer tijd bestaat voor de waardering van een bank en de inzet van afwikkelingsinstrumenten.

Momenteel bestaan er verschillen tussen lidstaten in de moratoriumbevoegdheden. Deze verschillen zien onder meer op het moment dat het moratorium kan worden toegepast, de duur en het type schuldinstrumenten dat geraakt wordt door de toepassing van het moratorium. De EC stelt daarom voor in alle lidstaten de bevoegdheid te introduceren tot het uitstellen van alle betalings- en leveringsverplichtingen van een bank gedurende maximaal 5 werkdagen. Uitgezonderd van deze toepassing zijn door het DGS gegarandeerde deposito's, verplichtingen aan centrale

tegenpartijen (CCP) en claims die in aanmerking komen voor het beleggerscompensatiestelsel.

Op basis van het EC-voorstel kan het moratorium worden toegepast op drie verschillende momenten: 1) in de vroegtijdige interventiefase (door de toezichthouder), 2) bij de beoordeling of de bank falende is (door de toezichthouder en afwikkelingsautoriteit) en 3) in afwikkeling (door de afwikkelingsautoriteit). Hierbij dient opgemerkt te worden dat het voorstel ten aanzien van deze laatste fase (afwikkeling) weinig verandert aan de huidige praktijk, aangezien de BRRD reeds voorziet in de afwikkelingsbevoegdheid om betalingen uit te stellen. De introductie van het moratoriuminstrument vóór afwikkeling (fase 1 en 2) leidt daarentegen wel tot nieuwe bevoegdheden in een aantal lidstaten (waaronder in Nederland). Het introduceren van deze bevoegdheid vóór afwikkeling is volgens de EC nodig om de verslechtering van de financiële situatie van een bank tegen te gaan voordat het punt wordt bereikt waarbij de afwikkeling van een bank het enige alternatief is.

Voorstel inzake crediteurenhiërarchie

Hoewel volgens de BRRD in beginsel alle verplichtingen van een bank (behoudens een aantal wettelijke uitzonderingen) in afwikkeling aan bail-in kunnen worden onderworpen, kan de bail-in van sommige concurrente schulden (zoals passiva die voortvloeien uit een derivatenpositie) leiden tot operationele problemen en soms zelfs tot waardevernietiging. Aangezien de schulden waarvoor dit geldt van gelijke rang zijn als vorderingen die in beginsel wel makkelijk bail-inbaar zijn (zoals senior ongedekte obligaties) kan dit de toepassing van bail-in bemoeilijken. Zoals aangegeven moet de TLAC voornamelijk gevuld worden met achtergestelde instrumenten, en mag de afwikkelingsautoriteit ook (gedeeltelijk) achterstelling van de MREL, eisen.

Diverse lidstaten – onder meer Duitsland en Frankrijk – hebben de nationale rangregeling voor schulden van banken aangepast of zijn hier nog mee bezig. Zo heeft Duitsland ervoor gekozen bepaalde reeds uitgegeven ongedekte senior schuldinstrumenten met onmiddellijke ingang achter te stellen bij «reguliere» concurrente vorderingen. Gevolg hiervan is dat de betreffende schulden van deze banken direct voldoen aan de nieuwe achterstellingsvereisten van de TLAC en MREL. In andere landen is gekozen voor een benadering waarbij banken eerst nieuwe schuldinstrumenten moeten uitgeven die aan de criteria voldoen ten aanzien van achterstelling.

Volgens de EC leiden de verschillende benaderingen van lidstaten ten aanzien van de wettelijke insolventierangorde van schulden van banken tot onzekerheid bij investeerders en compliceert het de toepassing van bail-in bij grensoverschrijdende banken. Ook kunnen de verschillen leiden tot concurrentievervalsing, omdat houders van achtergestelde schulden in verschillende lidstaten verschillend worden behandeld en de kosten van banken om aan de TLAC en MREL te voldoen sterk uiteen kunnen lopen.

De EC stelt daarom voor om de nationale insolventiewetgeving voor banken deels te harmoniseren op dit terrein. Concreet stelt zij voor dat lidstaten in hun nationale insolventiewetgeving een nieuwe laag creëren tussen achtergestelde schulden die onderdeel uitmaken van het kapitaal en reguliere concurrente vorderingen. Deze nieuwe «niet-preferente senior laag» is in afwikkeling onderhevig aan bail-in nadat kapitaalinstrumenten zijn afgeschreven of omgezet, maar voordat andere senior schulden worden geraakt.

Het voordeel van deze benadering is dat het nieuwe type schuldinstrumenten kan worden gebruikt om te voldoen aan de nieuwe vereisten ten aanzien van verliesabsorptie (d.w.z. de achterstellingseis bij de TLAC en de mogelijkheid voor de afwikkelingsautoriteit om achterstelling ook (deels) bij MREL te eisen), terwijl banken nog steeds in staat blijven om zich te financieren met reguliere senior schuld.

Het voorstel is enkel van toepassing op schulden van banken die worden uitgegeven na de inwerkingtreding van de nationale implementatiewetgeving. De wijzigingen hebben derhalve geen invloed op de bestaande schuldinstrumenten en hun rang in faillissement.

Kapitaaleisenraamwerk

Leverage ratio

De EC introduceert een geharmoniseerde minimum leverage ratio eis van 3%. De leverage ratio is een kapitaaleis die een limiet stelt aan de mate waarin banken zich kunnen financieren met schuld (de «hefboom»). Deze eis wordt geïntroduceerd naast de al bestaande, naar risico gewogen kapitaaleisen. In aanvulling hierop, stelt de EC dat voor systeemrelevante banken in de EU opnieuw gekeken zal worden naar een passende leverage ratio hoogte wanneer het Bazelse Comité op internationaal niveau definitieve afspraken over de leverage ratio heeft gemaakt. Naar verwachting zal het Bazelse Comité in januari 2017 de kalibratie van deze eis voor systeemrelevante banken vaststellen.

De leverage ratio bestaat uit twee elementen: de teller (Tier 1 kapitaal, bestaande uit tier 1-kernkapitaal en aanvullend tier 1-kapitaalinstrumenten) en de noemer (de activa/blootstellingen van een bank). De noemer staat voor grote delen vast: het betreft de activa van een bank (zonder risicoweging). Wel zijn er nog elementen in de definitie van de noemer waar het Bazelse Comité zich momenteel over buigt, voordat zij met een uiteindelijke definitie komt. Het EC-voorstel neemt op enkele elementen een voorschot op de definitieve Bazelse leverage ratio definitie.

Een materiële uitzondering op de leverage ratio betreft de publieke sector ontwikkelingsbanken.⁷ De blootstellingen die deze banken hebben op onder meer regionale en lokale overheden worden afgetrokken van de leverage ratio blootstellingen. Alleen banken die aan meerdere voorwaarden voldoen mogen van een dergelijke aftrek gebruik maken.

Net Stable Funding Ratio (NSFR)

De NSFR is een tweede geharmoniseerde Europese liquiditeits eis die wordt geïntroduceerd, nadat eerder al de *liquidity coverage ratio* (LCR) inwerking is getreden. Waar de LCR er in voorziet dat banken voldoende liquide activa op de balans hebben staan om een periode van stress van 30 dagen te doorstaan, stelt de NSFR geharmoniseerde eisen aan de mate waarin banken hun (veelal langlopende) verplichtingen op een stabiele manier financieren over de horizon van één jaar. Als uitgangspunt voor de formulering van deze eis neemt de EC de NSFR zoals deze door het Bazelse Comité is ontwikkeld. Vervolgens stelt de EC enkele aanpassingen

⁷ Een ander voorbeeld is dat een uitzondering wordt gemaakt voor de behandeling van onderpand dat gestort wordt bij het openen van een derivatenpositie (zogenaamde initial margin), indien deze gecleared worden bij een qualifying central counterparty (QCCP). Dit onderpand mag worden afgetrokken van de leverage ratio blootstellingen. Het is op dit moment nog onduidelijk of Bazel een dergelijke aftrek ook zal toestaan. Ook mogen exportkredieten worden afgetrokken, voor zover zij direct of indirect zijn gegarandeerd door de Staat.

voor, waaronder bij de behandeling van gedekte obligaties (covered bonds), staatsobligaties, bepaalde derivatentransacties en korte termijn financieringstransacties. De EC wil hiermee mogelijke negatieve effecten op marktliquiditeit en de markt voor gedekte obligaties beperken (gedekte obligaties zijn met name in Europa een belangrijk financieringsinstrument voor banken).

Pijler II

Het EC-voorstel herzielt de bankspecifieke kapitaaleis die de toezichthouder oplegt aan een bank in het kader van de *Supervisory Review and Evaluation Process* (SREP). Deze bankspecifieke SREP-eisen staan ook wel bekend als «Pijler II». Het huidige Pijler II kader wordt aangepast. Zo wordt een standaardsamenstelling van de Pijler II kapitaaleisen vastgelegd, zodat deze kapitaaleis bestaat uit een vaste minimumverhouding van tier 1-kernkapitaal, aanvullend tier 1 kapitaal en tier 2 kapitaal.

Daarnaast introduceert het EC-voorstel de zogenaamde «*guidance*». *Guidance* is extra kapitaal dat een bank aanhoudt bovenop de minimale kapitaaleisen en de kapitaalbuffers. Dergelijke *guidance* is geen onderdeel van de officiële eisen en buffers, en telt daarmee niet mee in het bepalen van de ruimte voor onder meer het uitkeren van onder meer dividend (de zogenoemde *maximum distributable amount*, zie onder). Banken bepalen in principe zelf de hoeveelheid kapitaal die zij aanhouden bovenop de minimumeisen en de buffers in de vorm van *guidance*. Het voorstel verplicht hen hierbij expliciet om rekening te houden met de economische cyclus en stresstesten, en de mate waarin hieruit blijkt dat zij ook in deze situaties voldoende gekapitaliseerd zijn om aan de minimumeisen te blijven voldoen. Vervolgens evalueert de toezichthouder of zij het bedrag dat een bank bovenop de eisen en de buffers aanhoudt voldoende acht. Indien dit niet het geval is, kan zij aan de bank communiceren dat verwacht wordt dat de bank meer kapitaal aanhoudt. Wanneer banken hier stelselmatig niet aan voldoen, kan deze verwachting worden omgezet in een «harde» Pijler II kapitaaleis.

Het EC-voorstel wijzigt enkele aspecten rondom het uitkeren van dividenden, variabele beloning en AT1-coupons. Onder het huidige kapitaaleisenraamwerk geldt dat indien een bank haar buffervereisten doorbreekt, zij geen of een beperkt deel van haar winst mag uitkeren. Bij het niet voldoen aan de buffereisen moet de zogenaamde «*maximum distributable amount*» (MDA) worden berekend, oftewel het bedrag dat maximaal mag worden uitgekeerd aan dividend, AT1-coupons, en variabele beloningen. Merk op dat deze limieten alleen gelden onder voorwaarden en indien een bank winst maakt over een voorafgaande periode (als een bank geen winst maakt zal de MDA nihil zijn).

Het EC-voorstel verheldert de wijze waarop de kapitaaleisen en buffers zich tot elkaar verhouden, conform een eerder gepubliceerde EBA-aanbeveling. Het doel hiervan is dat voor investeerders en banken duidelijker wordt wanneer wel/geen restricties aan onder meer dividenduitkering worden gesteld. Het voorstel verheldert dat banken eerst aan de minimum kapitaaleisen, inclusief de PII-eisen en MREL moeten voldoen voordat bekeken wordt of ook aan de buffers kan worden voldaan en er ruimte is voor eventuele dividenduitkering. Ook introduceert het voorstel een «preferentie» voor AT1-coupons. Voordat een bank dividenden of bonussen mag uitkeren, moet deze eerst de coupons op AT1 voldoen.

Afgelopen jaren heeft het Bazelse Comité verschillende standaarden gepubliceerd, die nu worden opgenomen in het Europese kapitaaleisenraamwerk.⁸ De belangrijkste standaard ziet op het handelsboek, de zogenaamde *Fundamental Review of the Trading Book* (FRTB). Het handelsboek bevat voornamelijk de activa van een bank die zij op relatief korte termijn weer wil verkopen, en verschilt van het zogenaamde «bankenboek» dat voornamelijk langlopende activa (bijvoorbeeld kredieten) bevat. De voornaamste reden voor het volledig herzien van het handelsboek zijn de problemen en onderkapitalisatie van handelsactiviteiten die aan het licht zijn gekomen tijdens de financiële crisis. Kapitaaleisen voor handelsactiviteiten gaan gemiddeld genomen omhoog door deze standaard.

Het EC-voorstel implementeert de FRTB voorlopig slechts gedeeltelijk. Delen van de standaarden worden (nog) niet volledig overgenomen, en de kapitaaleisen hoeven 65% van de nieuwe Bazelse eisen te zijn gedurende drie jaar na inwerkingtreding van het herziene kapitaaleisenraamwerk. Hierna worden de eisen voor 100% ingevoerd, al krijgt de EC in het voorstel wel de mogelijkheid om middels een gedelegeerde handeling de eisen permanent lager vast te stellen. Bovendien kunnen banken onder bepaalde voorwaarden permanent gebruik blijven maken van het oude standaardmodel om kapitaal voor marktrisico te bepalen.

Proportionaliteit

Op verschillende deelonderwerpen tracht het EC-voorstel meer proportionaliteit in te bouwen, waarbij kleine banken aan minder complexe eisen hoeven te voldoen. Zo wordt ten aanzien van het handelsboek en tegenpartijrisico een simpelere standaardbenadering en, voor het handelsboek, een simpelere interne modellenbenadering voorgesteld. Een dergelijke simpele benadering is mogelijk voor kleinere banken zonder af te wijken van Bazel, omdat Bazelse standaarden in beginsel worden ontworpen voor grote, internationale banken. Een simpelere benadering voorkomt dat kleine banken kostbare IT-systemen moeten inrichten voor beperkte activiteiten. Ook op het gebied van rapportage- en disclosurevereisten wordt een meer proportionele benadering voor kleine banken geïntroduceerd. Grote, significante banken moeten aan meer disclosurevereisten voldoen met een hogere frequentie.

MKB & infrastructuurleningen

Het huidige kapitaaleisenraamwerk bevat een zogenaamde MKB-ondersteuningsfactor, waardoor bepaalde MKB-kredieten een gunstigere prudentiële behandeling kennen. Door middel van deze factor worden de kapitaaleisen voor MKB-kredieten significant verlaagd. Het EC-voorstel is om deze factor uit te breiden zodat ook relatief grotere MKB-kredieten hiervoor in aanmerking kunnen komen. Ook wordt een gelijksoortige factor geïntroduceerd voor infrastructuurkredieten, waardoor deze een gunstigere prudentiële behandeling krijgen. Het doel van dergelijke maatregelen is het stimuleren van kredietverstrekking aan het MKB en infrastructuurprojecten.

⁸ Het gaat om (i) fundamentele herziening van het handelsboek, (ii) standaard benadering voor tegenpartijrisico, (iii) blootstellingen aan CCPs, (iv) grote posten, (v) investeringen in het eigen vermogen van fondsen.

Opties en discreties/ringfencing

Het kapitaaleisenraamwerk kent opties en discreties (ONDs) voor lidstaten en toezichthouders bij de implementatie en toepassing van de prudentiële regelgeving. Binnen de bankenunie zijn door het *Single Supervisory Mechanism* (SSM) de afgelopen twee jaar al grote stappen gezet om deze ONDs op een meer geharmoniseerde manier toe te passen. In dit voorstel doet de EC enkele extra voorstellen tot verdere harmonisatie. Hieronder vallen ook staatsgegarandeerde uitgestelde belastingvorderingen, die in sommige lidstaten door overheden werden gegarandeerd. Door deze garantie hoeven banken deze uitgestelde belastingvorderingen niet af te trekken van hun kernkapitaal.⁹ Voor nieuw op te bouwen staatsgegarandeerde uitgestelde belastingvorderingen zal dit echter niet langer toegestaan zijn.

Daarnaast stelt de EC nieuwe maatregelen voor om «ringfencing» van kapitaal en liquiditeit tegen te gaan. Bij grensoverschrijdende bankengroepen stellen toezichthouders in verschillende landen eisen om de belastingbetaler in het eigen land te beschermen tegen de kosten van een mogelijk falen binnen de bankengroep. Dit is wenselijk, maar in sommige gevallen kunnen deze eisen hoger uitvallen dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken. Dit kan ten koste gaan van het efficiënt inzetten van kapitaal en liquiditeit op verschillende plekken binnen een bankengroep. Inmiddels is onder meer de eindverantwoordelijkheid voor het toezicht op banken binnen de bankenunie neergelegd bij één toezichthouder (de ECB) en zijn afspraken gemaakt over de resolutie en afwikkeling van banken. Daarom wil de EC aan de verantwoordelijke toezichthouder(s) nu ook meer ruimte bieden om – wanneer de solvabiliteit en de liquiditeit van een bankengroep als geheel op orde is – onderdelen van een bankengroep uit te kunnen zonderen van prudentiële eisen op soloniveau. Het huidige raamwerk biedt hier al ruimte voor. De EC stelt nu voor om – met name ten aanzien van kapitaaleisen in grensoverschrijdende bankengroepen – deze mogelijkheden uit te breiden. Dit mag alleen wanneer aan extra waarborgen is voldaan.¹⁰

Kredietunies

De EC stelt voor om Nederlandse kredietunies uit te zonderen van de reikwijdte van het Europese kapitaaleisenraamwerk. De EC voert hiermee de eerdere toezegging uit die zij Nederland heeft gedaan.¹¹ Daarnaast formuleert de EC criteria op basis waarvan kredietunies in andere lidstaten en publieke sector ontwikkelingsbanken in de toekomst – onder voorwaarden – uitgezonderd zouden kunnen worden van de eisen in het Europese kapitaaleisenraamwerk.¹² Wanneer partijen aan de voorwaarden

⁹ Banken kennen – net als andere bedrijven – fiscale regelingen om verliezen uit het verleden te verrekenen met de toekomstige winst. Voor zover deze uitgestelde belastingvorderingen afhankelijk zijn van toekomstige winstontwikkelingen, moeten deze worden afgetrokken van het kernkapitaal van een bank omdat de winstontwikkelingen onzeker zijn (na nettering van de uitgestelde belastingverplichtingen). Bij staatsgegarandeerde uitgestelde belastingvorderingen hoeft deze aftrek echter niet plaats te vinden omdat deze vorderingen niet winstafhankelijk zijn (deze worden door de overheid gegarandeerd). Zie ook Aanhangsel Handelingen II 2013/14, nr. 279. Hier wordt naar staatsgegarandeerde belastingvorderingen verwezen met de term «belastingkredieten».

¹⁰ Zo dient binnen de bankengroep onder meer een garantie te worden verstrekt aan de bank die wordt vrijgesteld van de prudentiële eisen, die op elk moment moet kunnen worden ingeroepen. Deze garantie dient minimaal even hoog te zijn als de eisen waarvan de bank wordt vrijgesteld.

¹¹ Kamerstuk 33 949, nr. 21.

¹² Omdat Nederlandse kredietunies in het voorstel expliciet worden uitgezonderd van het kapitaaleisenraamwerk zijn deze voorwaarden op hen niet van toepassing.

voldoen, kan de EC hiertoe een voorstel indienen dat de Raad en EP vervolgens zouden moeten goedkeuren.

Beloningen

De richtlijn kapitaalvereisten bevat regels ten aanzien van de wijze waarop een variabele beloning, welke is toegekend aan *Identified Staff*,¹³ dient te worden uitbetaald. Deze regels zijn geïmplementeerd in de Regeling beheerst beloningsbeleid Wft 2014 van DNB. De EC stelt nu een meer proportionele toepassing van de beloningsregels voor, door bepaalde regels daarvan af te schaffen voor kleine, niet-complexe banken en bij alle banken voor medewerkers met lage variabele beloningen. Volgens de EC wegen bij kleine, niet-complexe banken en lage variabele beloningen de prudentiële baten (verminderde risico's) niet op tegen de hoge kosten en lasten die met deze regels gemoeid zijn.

Voorgesteld wordt om banken met een balanstotaal van EUR 5 miljard als klein en niet-complex te beschouwen, en variabele beloningen die minder dan EUR 50.000 én daarnaast tevens minder dan een kwartaalsalaris bedragen als laag te bestempelen. Daarnaast wordt er voorgesteld om ook bij beursgenoteerde banken toe te staan dat variabele beloningen (deels) in share-linked instrumenten worden uitbetaald. Deze mogelijkheid bestaat nu alleen voor niet-beursgenoteerde banken; beursgenoteerde banken dienen in aandelen of vergelijkbare eigendomsrechten uit te betalen. Laatstgenoemde blijkt in de praktijk tot hoge kosten en lasten te leiden.

Rechtsbasis, subsidiariteit en proportionaliteit

Rechtsbasis

De EC heeft een set voorstellen gepresenteerd ter herziening van de BRRD, CRD, CRR, en SRMR. De juridische basis van het voorstel is gelijk aan de juridische basis van de bestaande wetgeving, te weten artikel 114 VWEU. Daarmee dient het voorstel ter verbetering van de werking van de interne markt. Het kabinet onderschrijft de passendheid van deze juridische grondslag. Gezien deze juridische basis zal besluitvorming plaats vinden op basis van gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad en medebeslissing met het Europees Parlement.

Subsidiariteit

Het kabinet is van mening dat aan het subsidiariteitscriterium is voldaan. Eerder zijn de BRRD, SRMR, CRD-IV, en CRR ook beoordeeld als positief.¹⁴ De huidige voorstellen vullen dit raamwerk aan, herzien deze afspraken of specificeren deze nader. De belangrijkste reden voor de positieve beoordeling op subsidiariteit is dat de bancaire sector veel grensoverschrijdende banken en activiteiten kent. Het alleen hanteren of aanscherpen van prudentiële eisen op nationaal niveau biedt daarom onvoldoende waarborgen dat banken weerbaar genoeg zijn en dat de belastingbetaler wordt beschermd tegen de gevolgen van een bancaire faillissement.

Proportionaliteit

Het proportionaliteitsoordeel is positief. De EC heeft actief de mate van proportionaliteit bij het ontwerp van regelgeving betrokken, en een

¹³ Die personen die het risicoprofiel van de onderneming wezenlijk kunnen beïnvloeden.

¹⁴ Kamerstuk 22 112, PM BRRD, SRMR.

poging gedaan om deze in te bouwen, zeker ook voor kleinere banken. Niettemin kent het oordeel enkele kanttekeningen. Het kabinet is het met de EC eens dat Europese regels een gelijk speelveld bevorderen. Het voorstel van de EC bevat echter wel enkele inperkingen van de mogelijkheden van afwikkelingsautoriteiten om voldoende hoge eisen op te leggen (zie Nederlandse inzet). De afwikkelingsautoriteit zou juist ruimte moeten hebben om eisen op te leggen die banken afwikkelbaar maken.

Nederlandse inzet

Hieronder wordt ingegaan op de Nederlandse inzet ten aanzien van specifieke elementen van de EC-voorstellen.

Herziening MREL, introductie TLAC en moratoriuminstrument

MREL

Een systeemrelevante bank moet altijd afwikkelbaar zijn, om zo financiële stabiliteit te borgen. Daarom acht het kabinet het essentieel dat deze banken een voldoende hoge MREL opgelegd kunnen krijgen door de afwikkelingsautoriteit. Deze MREL moet voldoende zijn om ten minste 8% totale passiva te kunnen bail-innen.¹⁵ Het kabinet zal dan ook inzetten op een aanscherping op dit punt van het voorstel.

Daarnaast is het kabinet van mening dat voorkomen moet worden dat banken een prikkel hebben om in elkaars MREL-instrumenten te beleggen. Een adequate behandeling van investeringen in MREL-instrumenten door banken is van belang.

Discretie afwikkelingsautoriteit

De afwikkelingsautoriteit dient de discretionaire bevoegdheid te hebben om de MREL vast te stellen op het niveau dat zij noodzakelijk acht om effectieve afwikkeling van een bank te waarborgen, ook indien zij het nodig acht dat de MREL hoger moet zijn dan tweemaal de kapitaaleisen. De discretionaire bevoegdheid van de afwikkelingsautoriteit om een voldoende hoge MREL op te leggen moet niet te veel worden beperkt. Het voorstel van de EC om de MREL op te kunnen hogen middels een *guidance* acht het kabinet onvoldoende om te borgen dat een bank voldoende MREL-instrumenten aanhoudt.

Het is van belang dat afwikkelingsautoriteiten alle instrumenten en bevoegdheden hebben om afwikkeling goed te kunnen laten werken. Het kabinet ondersteunt het opleggen van een interne MREL eis, zeker voor grote, complexe en grensoverschrijdende groepen. Het is mogelijk noodzakelijk dat mondiale systeemrelevante banken uit derde landen een *intermediate holding company* op moeten richten in Europa, om op die manier effectieve afwikkeling voldoende zeker te stellen.

Voldoende mate van achterstelling

Het is van belang dat de MREL-instrumenten ook daadwerkelijk makkelijk en volledig bail-inbaar zijn. Hiertoe moet de afwikkelingsautoriteit in voldoende mate achterstelling van de MREL-instrumenten kunnen eisen, bijvoorbeeld om zeker te stellen dat altijd een bail-in van 8% totale passiva kan plaatsvinden.

¹⁵ Hiermee wordt zeker gesteld dat altijd voldaan kan worden aan de BRRD bail-in eisen van minimaal 8% totale passiva alvorens het resolutiefonds kan bijdragen aan de afwikkeling van een bank.

In het verlengde hiervan acht het kabinet het ook van belang dat mondiale systeembanken alleen gebruik mogen maken van de mogelijkheid om voor maximaal 3,5% risicogewogen activa aan senior obligaties mee te tellen in de TLAC eis, indien de afwikkelingsautoriteit vaststelt dat het meetellen van de senior obligaties geen juridische risico's en succesvolle compensatieclaims van crediteuren met zich meebrengt en daardoor de afwikkelbaarheid van de bank ondermijnt.

Doorbreken MREL

Het kabinet acht het van belang dat het doorbreken van de MREL serieuze consequenties heeft. Het EC-voorstel om de afwikkelingsautoriteit de mogelijkheid te geven om een versnelde procedure in te stellen voor het herstellen van de MREL is een positieve stap. Ook het voorstel van de EC om de buffers, conform de TLAC-standaard, bovenop de MREL/TLAC te plaatsen wordt gezien als wenselijk.

Moratoriuminstrument

Wat betreft het moratoriuminstrument, staat het kabinet in beginsel positief tegenover het introduceren van de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden passiva te bevriezen onmiddellijk voorafgaand aan het besluit tot afwikkeling om daarmee een bank ordentelijk te kunnen afwickelen of liquideren. Ook de verlening van de termijn voor een moratorium naar vijf werkdagen bij toepassing van een afwikkelingsmaatregel kan bijdragen aan de uitvoerbaarheid van het afwikkelingsinstrumentarium. Wel acht het kabinet het van belang nader te specificeren onder welke omstandigheden een moratorium kan worden toegepast voordat het besluit tot afwikkeling is genomen. Het moratoriuminstrument zou met uiterste terughoudendheid ingezet moeten worden, omdat een ruimere kans op toepassing van een moratorium, mede gezien de passiva die uitgezonderd zijn van het moratorium, juist een uitstroom van passiva op gang kan brengen. Tevens dient rekening te worden gehouden met de effectiviteit en juridische haalbaarheid van de inzet van het instrument. Met name in de vroegtijdige interventiefase, waarin maatregelen erop zijn gericht om een bank in stand te houden (*in going concern*), dient nader te worden onderzocht wat de gevolgen zouden kunnen zijn van de toepassing van een moratorium, gezien het vertrouwensverlies dat gepaard gaat met de toepassing ervan. Ook dient voorkomen te worden dat door de toepassing van het moratorium vóór afwikkeling bepaalde schuldeisers benadeeld worden.

Voorstel inzake crediteurenhiërarchie

Het kabinet verwelkomt het EC-voorstel ten aanzien van de crediteurenhiërarchie voor banken en de gekozen benadering waarbij de mogelijkheid wordt gecreëerd om een nieuw type «niet-preferente senior» obligatie uit te geven die achtergesteld is aan reguliere senior obligaties. Gezien het belang van een snelle opbouw van bail-inbare buffers door banken, dient zo spoedig mogelijk een akkoord te worden bereikt op dit voorstel. Het zou daarom wenselijk zijn als zowel de Raad als het EP het voorstel apart behandelen, los van de rest van het pakket. Het kabinet steunt hierbij de benadering dat wijzigingen enkel van toepassing zijn op schuldinstrumenten die door banken worden uitgegeven na de inwerking-treding van de nationale implementatiewetgeving. Wel acht het kabinet het zaak om de definitie van de nieuwe laag schuldinstrumenten verder aan te scherpen om eventuele juridische onzekerheden en complicaties bij nationale implementatie te voorkomen.

Kapitaaleisenraamwerk

Leverage ratio

De leverage ratio is een belangrijke kapitaaleis in aanvulling op de risicogewogen kapitaaleisen. In Nederland is overeengekomen dat vier systeemrelevante banken uiterlijk in 2018 voldoen aan een minimaal 4% leverage ratio. Het kabinet is ook sterk voorstander van een geharmoniseerde Europese leverage ratio eis. Een leverage ratio van 3% acht het kabinet niet voldoende voor systeembanken. Het is positief dat de EC aangeeft dat opnieuw naar de hoogte van de leverage ratio voor systeembanken gekeken zal moeten worden wanneer het Bazelse Comité definitieve afspraken heeft gemaakt over de kalibratie van de leverage ratio bij mondiale systeembanken. Het kabinet zal dit moment aangrijpen om een leverage ratio van minimaal 4% voor Europese systeembanken te bepleiten, conform de kabinetsinzet in de visie op de Nederlandse bankensector.¹⁶

Een aandachtspunt is de vormgeving van de leverage ratio eis voor de Nederlandse sectorbanken. In een eerder stadium is aangegeven dat voor deze banken passende leverage ratio afspraken dienen te worden gemaakt.¹⁷ Dit zou op verschillende manieren vormgegeven kunnen worden, bijvoorbeeld door een langere transitieperiode, een afwijkende hoogte van de leverage ratio eis en/of een aanpassing in de definitie van de leverage ratio voor deze banken. Momenteel lijken de Nederlandse sectorbanken niet te voldoen aan de voorwaarden die door de EC gesteld worden om in aanmerking te komen voor bovengenoemde uitzondering voor publieke ontwikkelingsbanken.

NSFR/handelsboek

Nederland hecht aan stevige afspraken over de NSFR, die noodzakelijk zijn om de al eerder gemaakte afspraken over de LCR te complementeren. Het Bazelse NSFR-raamwerk legt hiervoor een goede basis. Op onderdelen kan het hierbij gerechtvaardigd zijn van het Bazelse raamwerk af te wijken, of afspraken in Europees verband nader in te vullen waar het Bazelse raamwerk hiervoor expliciet ruimte laat. De EC doet hiertoe op advies van EBA ook een aantal concrete voorstellen, zoals bij de behandeling van handelsfinanciering (*trade finance*) binnen de NSFR. Echter, op onderdelen stelt de EC verdere afwijkingen van het Bazelse raamwerk voor, zoals bij voornoemde derivatentransacties. Ook zal het kabinet inzetten op een prudente implementatie van de fundamentele herziening van het handelsboek. Van belang is dat banken voldoende kapitaal aanhouden voor hun handelsactiviteiten. Hier zal kritisch naar gekeken worden vanuit de doelstelling om risico's in de bankensector verder terug te dringen.

Opties en discreties/ringfencing

Het is positief dat de EC op enkele onderdelen opties en discreties in het kapitaaleisenraamwerk verder harmoniseert, met name op het punt van bovengenoemde staatsgegarandeerde uitgestelde belastingvorderingen. Doordat sommige lidstaten hier gebruik van maken maar de meeste lidstaten niet, ontstaat een ongelijk speelveld tussen banken in verschillende lidstaten. Ook zorgt de huidige behandeling van deze staatsgegarandeerde uitgestelde belastingvorderingen in de CRR voor ongewenste verwevenheid tussen overheden en banken. Doordat nieuw ontstane uitgestelde belastingvorderingen nu moeten worden afgetrokken van het

¹⁶ Kamerstuk 32 013, nr. 35.

¹⁷ Zie onder meer Kamerstuk 28 165, nr. 231.

kernkapitaal, is er geen prikkel meer voor overheden om deze te garanderen en voor banken om hier gebruik van te maken. Ook staat Nederland in beginsel positief tegenover voorstellen die een bijdrage leveren om ringfencing praktijken tegen te gaan – zoals ook al eerder richting de EC aangegeven – waarbij de voornoemde waarborgen van belang zijn om dit op een prudente manier vorm te geven.¹⁸

Kredietunies

Het kabinet is tevreden dat de EC de uitzondering van de CRD voor Nederlandse kredietunies is opgenomen, in lijn met de toezegging die de EC hierover in een eerder stadium heeft gedaan. Daarnaast kan Nederland de voorstellen van de EC steunen om meer helder in de CRD uiteen te zetten onder welke voorwaarden in de toekomst kredietunies en banken met een publieke taak zouden kunnen worden uitgezonderd van de CRD, mits deze voorwaarden streng genoeg zijn (zoals beperkingen stellen aan de omvang en activiteiten van deze partijen). Op dit moment zijn in bijna alle lidstaten al verschillende – veelal publieke – banken uitgezonderd van de CRD, maar zijn hierbij destijds geen eenduidige criteria gehanteerd. Ook heeft de discussie rondom de Nederlandse kredietunies aangetoond dat er geen ruimte is om – indien gewenst – partijen tussentijds van de CRD uit te zonderen zonder de richtlijn open te breken. Deze ruimte zou er nu wel komen.

Pijler II

Het kabinet acht het van belang dat de toezichthouder de mogelijkheid heeft om adequate, bankspecifieke eisen op te leggen. Het moet mogelijk zijn voor de toezichthouder om voor *alle* banken de Pijler II eisen op te leggen in de vorm van kernkapitaal, zoals nu de praktijk is. De introductie van *guidance* wordt als acceptabel gezien. Het is daarnaast essentieel dat een bank beperkingen kent aan het uitkeren van dividend, AT1-coupons en/of bonussen wanneer zij wel winst maakt maar niet aan alle buffers voldoet (maar wel aan alle minimumeisen). Het kapitaal-eisenraamwerk bevat daar reeds goede regels voor en Nederland verwelkomt de verheldering van deze regels. Dit geldt niet voor de preferentie die aan AT1-coupons wordt toegekend en het signaal dat daarvan uitgaat.

Proportionaliteit

Nederland acht proportionaliteit van belang bij het herzien van het kapitaal-eisenraamwerk. Lichtere rapportage- en disclosure-verplichtingen voor bepaalde banken zijn daarbij passend. Ook is het positief dat simpelere regels voor tegenpartij- en marktrisico worden overwogen voor kleinere banken en/of minder complexe activiteiten. Wel moeten deze meer simpele standaarden dan voldoende conservatief zijn, om te voorkomen dat risico's onvoldoende gekapitaliseerd worden.

Beloningen

Het kabinet acht een proportionele toepassing van beloningsregels van belang. Niettemin gaat het huidige voorstel ver in het creëren van mogelijke uitzonderingen. De huidige drempelwaarden worden als hoog gezien in de Nederlandse context. Dit zal het kabinet dan ook uitdragen in Europa.

¹⁸ Kamerstuk 22 112, nr. 2045.

Door een gunstigere prudentiële behandeling van MKB- en infrastructuurkredieten te introduceren, probeert de EC om de financiering van de reële economie te stimuleren. Het kabinet betwijfelt echter of deze pogingen effectief zullen zijn. Zo kon EBA geen meetbaar significant positief effect vinden bij de evaluatie van de bestaande MKB-ondersteuningsfactor in de CRR.

Krachtenveld en proces

Proces

Het voorstel is gebaseerd op artikel 114 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Daarom zal het voorstel worden behandeld via de gewone wetgevingsprocedure, waarbij de Raad (met gekwalificeerde meerderheid) en het Europees Parlement (meerderheid van stemmen) gezamenlijk tot een akkoord komen. Er heeft een eerste werkgroepvergadering plaats gevonden onder het Slowaakse voorzitterschap waarin de EC de voorstellen heeft gepresenteerd. Malta zal begin 2017 het stokje overnemen.

Krachtenveld

Het krachtenveld kan van onderwerp tot onderwerp verschillen. Wat betreft de implementatie van de TLAC en herziening van de MREL is de verwachting dat er in het bijzonder veel discussie zal zijn over de kalibratie van de eisen. Sommige lidstaten pleiten voor hogere en andere voor lagere eisen. Daarnaast zijn sommige lidstaten voor sterk ingekaderde bevoegdheden van de afwikkelingsautoriteit, terwijl anderen voldoende discretie belangrijk vinden. Bij de leverage ratio is de verwachting dat lidstaten zullen instemmen met de introductie van een geharmoniseerde minimumeis van 3%. Tegelijkertijd wachten veel lidstaten eerst de definitieve Bazelse afspraken af voordat zij een standpunt innemen over de hoogte van de leverage ratio voor systeembanken. Bij de NSFR en de herziening van het handelsboek zal een deel van de lidstaten relatief dicht bij de Bazelse afspraken hierover willen blijven, en zullen andere lidstaten hier verder van af willen wijken met het oog op de mogelijke negatieve effecten van deze nieuwe eisen op onder andere marktliquiditeit. Ten aanzien van proportionaliteit steunen veel lidstaten het uitgangspunt van de EC om bij de implementatie van de verschillende nieuwe eisen consequent te kijken of de eisen op een proportionele manier kunnen toegepast.

Tot slot

Hoewel met de invoering van de bankenunie de afgelopen jaren al belangrijke stappen zijn gezet om de Europese bankensector veiliger en robuuster te maken, is de bankenunie nog niet af. Het kabinet verwelkomt daarom het door de EC gepresenteerde pakket met voorstellen die zien op verdergaande risicoreducerende maatregelen voor de Europese bankensector.

In algemene zin is het kabinet van mening dat de voorgestelde maatregelen een goede basis bieden voor verdere risicoreductie in de Europese bankensector. Het kabinet ziet echter wel de noodzaak om de voorstellen verder aan te scherpen op enkele onderdelen. Daarnaast blijven aanpassingen aan het prudentiële raamwerk onverminderd van belang in het kader van risicovermindering zoals het aanpassen van de prudentiële behandeling van staatsobligaties.

Het kabinet is van mening dat maatregelen met het oog op risicovermindering eerst overeengekomen dienen te worden, voordat kan worden besloten over verdere risicodeling, zoals de introductie van een Europees depositoverzekeringstelsel en eventuele vervroegde inwerkingtreding van de achtervang voor het gemeenschappelijke afwikkelingsfonds.

Ook stelt het kabinet vast dat het voorstel voorziet in een aantal gedelegeerde handelingen voor de EC. Nederland streeft ernaar om zoveel mogelijk in de wetstekst zelf duidelijkheid te bieden over de eisen die voor banken gaan gelden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de voornoemde herziening van het handelsboek.

Tot slot merkt het kabinet op dat het pakket met verschillende maatregelen in samenhang moet worden gezien. Een wijziging in de wijze waarop de risicogewogen activa worden berekend, leidt bijvoorbeeld niet alleen tot verhoging van de kapitaaleisen maar ook van de TLAC en MREL. Deze maatregelen kunnen dan ook niet in isolatie worden gezien, omdat het geheel van afwikkeling en prudentiële eisen sterk samenhangt. Dit maakt de onderhandelingen over het pakket complex, en het kabinet zal oog blijven houden voor de samenhang op de verschillende onderwerpen.