

Vergaderjaar 2015–2016

32 013

Toekomst financiële sector

Nr. 110

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 november 2015

Op 9 november jl. heeft de Financial Stability Board (FSB) de definitieve standaard gepubliceerd voor het totale verliesabsorberend vermogen van een bank in het geval deze afgewikkeld moet worden. Dit verliesabsorberend vermogen wordt ook wel «Total Loss Absorbing Capacity», ofwel TLAC, genoemd. De TLAC standaard stelt een minimumeis aan de hoeveelheid eigen vermogen en bepaalde schuldinstrumenten die mondiale systeemrelevante banken in de toekomst zullen moeten aanhouden. De FSB is het mondiale orgaan dat aanbevelingen doet over de stabiliteit van het internationale financiële stelsel. Nederland is hier ook in vertegenwoordigd en heeft een actieve rol gespeeld bij het tot stand komen van de uiteindelijke hoogte en vormgeving van de TLAC standaard. Ik ben tevreden over de uiteindelijke uitkomst en met de totstandkoming van deze standaard wordt een belangrijke stap gezet in de mondiale bestrijding van de «too-big-to-fail» problematiek. In deze brief¹ ga ik in op het doel en de belangrijkste elementen van dit recente voorstel en geef ik een inschatting van de impact van de TLAC standaard.

Doel van de standaard

Wereldwijd zijn door de FSB 30 banken als mondiaal systeemrelevant benoemd. Een bank is mondiaal systeemrelevant wanneer het falen van een bank de stabiliteit van het wereldwijde financiële stelsel in gevaar kan brengen. De TLAC standaard stelt dat mondiaal systeemrelevante banken een bepaalde hoeveelheid verliesabsorberend vermogen moeten aanhouden. Dit verliesabsorberend vermogen bestaat uit het eigen vermogen van de bank (kapitaal) en bepaalde schuldinstrumenten.

¹ In mijn brief van 17 november 2014 heb ik uw kamer reeds geïnformeerd over de aanvankelijke TLAC voorstellen, Kamerstuk 32 013, nr. 86.

Wanneer een bank bij falen in afwikkeling² moet worden gebracht, kan dit verliesabsorberend vermogen worden gebruikt om verliezen mee op te vangen of om de bank te herkapitaliseren. Op deze wijze kunnen de kosten van het falen van een mondiaal systeemrelevante bank zoveel mogelijk bij de investeerders (aandeelhouders en crediteuren) van deze bank worden gelegd.

Belangrijkste elementen van het voorstel

De TLAC standaard legt twee parallelle eisen op aan mondiaal systeemrelevante banken: i) een risicogewogen eis uitgedrukt als percentage van de risicogewogen activa van de bank, en ii) een ongewogen eis, uitgedrukt in dezelfde noemer als de leverage ratio. De ongewogen TLAC eis is procentueel hoger dan de leverage ratio eis. Daarentegen mag wel een ruimere set aan schuldinstrumenten meetellen om aan de ongewogen TLAC eis te voldoen. De 6.75% ongewogen TLAC eis kan dus niet zo maar worden vergeleken met de leverage ratio eis, omdat de teller van beiden verschilt.

De TLAC standaard voorziet in een infasering in twee stappen:

- Op 1 januari 2019 moeten mondiaal systeemrelevante banken voldoen aan zowel een gewogen TLAC eis van 16% (uitgedrukt in risicogewogen activa) als ook aan een ongewogen eis van 6% (uitgedrukt in dezelfde noemer als de leverage ratio),
- Op 1 januari 2022 moeten deze banken voldoen aan zowel een gewogen eis van 18% en een ongewogen eis van 6.75%.

Het verliesabsorberend vermogen dat mag worden aangewend om aan de TLAC eisen te voldoen bestaat uit het eigen vermogen van de bank plus bepaalde schuldinstrumenten (die niet tot het eigen vermogen mogen worden gerekend). De schuldinstrumenten moeten in principe achtergesteld zijn ten opzichte van senior crediteuren. Er wordt echter, mits het afwikkelingsraamwerk aan bepaalde voorwaarden voldoet, een uitzondering gemaakt waarbij toch een beperkte hoeveelheid senior schuldinstrumenten (2,5% van risicogewogen activa in 2019 en 3,5% in 2022) mogen meetellen om aan de TLAC eisen te voldoen.

Een normaal functionerende mondiaal systeemrelevante bank moet tijdelijk en beperkt op haar kapitaal kunnen interen, bijvoorbeeld wanneer de bank een korte periode van snelle groei doormaakt. Daarom telt kapitaal dat een bank aanhoudt om aan de kapitaalconserveringsbuffer, systeemrisicobuffer en de anticyclische buffer te voldoen, *niet* mee om aan de gewogen TLAC eis te voldoen. Deze eisen, opgelegd door de toezichthouder, komen dus nog bovenop de TLAC eisen. Dit betekent dat de totale gewogen eis aan mondiaal systeemrelevante banken (de TLAC eis plus de eis vanwege bovengenoemde buffers) uiteindelijk hoger komt te liggen dan de genoemde 18%. Voor de ongewogen TLAC eis geldt dit niet.

² Wanneer een bank een herstel- en afwikkelingsproces in gaat, dan wordt de bank geherstructureerd om ervoor te zorgen dat vitale bedrijfsprocessen door kunnen gaan. Bij resolutie kan bijvoorbeeld worden besloten om bepaalde onderdelen van de bank in insolventie te brengen, terwijl andere onderdelen veilig gesteld worden.

De FSB heeft in 2015 vier TLAC impactanalyses gedaan³ die ieder een afzonderlijke vraag beantwoorden:

- Wat is het tekort aan TLAC? De impactanalyse van de FSB laat zien dat er wereldwijd tekorten zijn aan TLAC. Wel verschillen deze tekorten per bank. Zo zal bij de ene mondiale systeemrelevante bank het tekort hoog zijn, terwijl de andere systeemrelevante bank al aan de eisen kan voldoen. Gezamenlijk komen de 30 mondiaal systeemrelevante banken wereldwijd zo'n € 1.100 miljard aan TLAC tekort. Een aanzienlijk deel van dit tekort zouden deze banken kunnen opvangen door schuldinstrumenten, die *bijna* aan alle TLAC eisen voldoen, te vervangen door nieuwe schuldinstrumenten die wel aan TLAC voldoen wanneer de looptijd van de oude schuldinstrumenten ten einde is. Bij dit geschatte tekort is nog geen rekening gehouden met de 3,5% uitzondering voor senior schuldinstrumenten. Wanneer deze uitzondering wordt benut, dan zal dit tekort lager zijn.
- Kunnen de financiële markten wereldwijd dit TLAC tekort absorberen? De FSB schat dat de financiële markten wereldwijd goed in staat zijn om de extra behoefte aan financiering op te vangen. Zo blijkt uit hun analyse dat de TLAC tekorten zo'n 1,0% tot 1,7% van de totale hoeveelheid uitstaand schuld papier wereldwijd representeren. Omdat afgelopen schuldinstrumenten veelal doorgerold worden via de uitgifte van nieuwe schuldinstrumenten, is het van belang dat banken ervoor zorgen dat deze nieuwe uitgiftes voldoen aan de TLAC criteria. Wanneer deze banken het tekort aan TLAC gaan dichten door de uitgifte van schuldinstrumenten die aan alle TLAC eisen voldoen, leidt dit daarom niet per se tot meer schuld in het systeem. Een gefaseerde invoering, die ook al in het FSB voorstel is opgenomen, is daarbij van belang om de impact op de reële economie te beperken.
- Hoe reageert de reële economie? Uit deze impactanalyse blijkt dat de kosten voor de reële economie beperkt blijven. Wanneer banken de extra kosten zouden doorberekenen aan hun klanten, dan zou de gemiddelde leenrente die door de banken gevraagd wordt met zo'n 5,4 basispunten toenemen. Het verlies in jaarlijks GDP wordt geschat op minder dan 2 basispunten. De voordelen worden relatief groot ingeschat: een afname van de kosten van een crisis (uitgedrukt in Bruto Nationaal Product) van zo'n 5,4 *procent* punten.
- Hoe groot waren de daadwerkelijke verliezen in het verleden? Uit deze impactanalyse blijkt dat de voorgestelde TLAC ratio's hoog genoeg zijn om in veel van de gevallen vergelijkbare verliezen in de toekomst op te kunnen vangen. Zo was de som van verliezen plus kapitaal benodigd voor herkapitalisatie van 12 recente grote bankverliezen (o.a. Dexia, RBS, Merrill Lynch), maximaal 18% van de risicogewogen activa. Alleen bij Fortis was de som van verliezen plus herkapitalisatie groter dan de TLAC eis, namelijk 25%.

Voor Nederland is de TLAC standaard uiteraard ook relevant. De FSB heeft immers ook ING Bank als mondiaal systeemrelevante bank benoemd. Hoewel de impactanalyses van de FSB geen informatie bevatten over individuele banken, zal ook ING Bank er de komende jaren voor moeten zorgen dat ze over voldoende verliesabsorberend vermogen beschikt. Dit kan gebeuren door verdere kapitaalversterking of door schuldinstrumenten uit te geven die aan de TLAC eisen voldoen.

³ Deze impactanalyses zijn beschikbaar via <http://www.financialstabilityboard.org/2015/11/tlac-press-release/>.

Verhouding met het Europese bail-inraamwerk

De TLAC standaard wordt vaak vergeleken met de Europese «Minimum Requirement own funds and Eligible Liabilities» (MREL). De MREL stelt immers ook een eis aan het verliesabsorberend vermogen van Europese banken. Er zijn echter duidelijke verschillen. Zo wordt de MREL *per instelling* individueel opgelegd en is er niet een geharmoniseerd minimumpercentage. Tevens tellen in de MREL meer instrumenten mee, bijvoorbeeld die niet zijn achtergesteld (zoals senior obligaties). Verder is TLAC alleen van toepassing op mondiaal systeemrelevante banken, terwijl MREL van toepassing is op *alle* banken in de Europese Unie. De TLAC en de MREL zijn dan ook complementair, waarbij de TLAC als het ware een «hard minimum» vormt.

Verdere proces en appreciatie

Op 16 november jl. hebben de G20 leiders te Antalya de TLAC standaard goedgekeurd. Een aantal details zullen nog in 2016 door de FSB, in samenwerking met het Bazels Comité voor banktoezicht, worden uitgewerkt. Daaronder vallen maatregelen die moeten tegengaan dat mondiaal systeemrelevante banken elkaars TLAC instrumenten gaan aanhouden.

Ik zie de TLAC standaard als een belangrijke maatregel om het systeemrisico van mondiaal systeemrelevante banken te mitigeren. De kosten van het afwickelen van een mondiaal systeemrelevante bank kunnen hiermee zoveel mogelijk bij de investeerders van de bank worden neergelegd, in plaats van bij de belastingbetaler. De Nederlandsche Bank (DNB) en het Ministerie van Financiën, hebben tijdens de onderhandelingen steeds ingezet op een stevige TLAC eis van 20% van de risicogewogen activa. De uiteindelijke standaard zie ik als een goede onderhandelingsuitkomst, die in belangrijke mate zal bijdragen aan het mitigeren van systeemrisico's in het mondiale bancaire systeem.

Nederland zal blijven inzetten op een strenge implementatie van de TLAC standaard in Europa. Daarbij is het ook van belang dat TLAC en MREL elkaar blijven complementeren.

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