

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

1348

Vragen van het lid **Nijboer** (PvdA) aan de Minister van Financiën over *het bericht «Bank is voortaan vaag over kapitaaleis.»* (ingezonden 1 februari 2017).

Antwoord van Minister **Dijsselbloem** (Financiën) (ontvangen 8 maart 2017).

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Bank is voortaan vaag over kapitaaleis»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Is het waar dat de Europese Centrale Bank (ECB) een aantal Nederlandse banken verzocht heeft om de totale kapitaaleis niet te vermelden?

Antwoord 2

Nee. De kapitaaleisen die relevant zijn voor de berekening van het bedrag dat door een bank maximaal aan onder andere rente op aanvullend tier 1 (AT1) instrumenten, dividend en bonussen mag worden uitgekeerd (de zogenoemde *Maximum Distributable Amount*, MDA), worden op dit moment door veel banken al openbaar gemaakt. Het openbaar maken van deze kapitaaleisen is ook in het voorstel van de Europese Commissie² als verplichting opgenomen. Bovenop deze eisen kan de toezichthouder de verwachting uitspreken dat banken enig extra kapitaal moeten aanhouden om bij tegenwind niet direct door de minimale kapitaaleisen en -buffers heen te schieten (de zogenoemde *guidance*, zie beantwoording van vraag 3). De *guidance* telt niet mee in het bepalen van deze MDA. Het is niet verplicht om de *guidance* openbaar te maken. De ECB heeft de banken echter niet verzocht om de *guidance* niet openbaar te maken. De banken hebben de mogelijkheid om dit te doen. DNB heeft mij aangegeven dat zij bij de Nederlandse banken onder de aandacht zal brengen dat zij kunnen overgaan tot het openbaar maken van de hoogte van de *guidance* als zij dit willen doen. Mij lijkt dit gewenst.

¹ FD, 30 januari 2017

² Zie Kabinetsreactie EC-voorstellen risicoreducerende maatregelen d.d. 19 december 2016, Kamerstuk 22 112, nr. 2261.

Vraag 3

Wat is het verschil tussen de wettelijke kapitaaleis en de gewenste kapitaalbuffer?

Antwoord 3

Allereerst is er een wettelijk minimum aan kapitaaleisen waar alle banken aan moeten voldoen, de zogenoemde eerste pijler. Dit moet ervoor zorgen dat de bank een basishoeveelheid aan kapitaal heeft om de meest voorkomende risico's te ondervangen, zoals kredietrisico, marktrisico en operationeel risico van de bank. De totale hoeveelheid kapitaal moet minimaal 8% van de risicogewogen activa bedragen.

Daarnaast kan de toezichthouder van de bank eisen dat er vanwege aanvullende, bankspecifieke risico's extra kapitaal wordt aangehouden, de zogenoemde Pijler 2-opslag. Deze extra eisen kunnen voortvloeien uit risico's die niet door de eerste pijler worden bestreken, zoals renterisico. Deze Pijler 2-eis kan per bank verschillen. De Pijler 1 en Pijler 2 eisen samen zijn een wettelijke minimumeis waar te allen tijde aan moet worden voldaan. Additioneel dienen de banken vervolgens nog een zogenoemde «gecombineerde buffer» (bestaande uit de kapitaalconserverings-, contracyclische en/of systeembuffer) aan te houden. Op deze buffers mogen banken interen, maar dan krijgen banken direct te maken met de in het vorige antwoord genoemde MDA-beperkingen aan onder andere de uitkering van dividend.

In de kapitaaleisen van 2017 wordt door de ECB onderscheid gemaakt tussen een «harde» en een «zachte» eis (*guidance*) in de Pijler 2-opslag. De *guidance* wordt gebaseerd op het risico in stress-situaties. Het achterliggende doel van de *guidance* is dat de bank enige ruimte heeft om bij tegenslag niet direct door de minimale kapitaaleisen en -buffers heen te schieten. In de praktijk zullen, over het algemeen, banken zelf ook trachten enige marge aan te houden bovenop de kapitaaleisen en -buffers, zodat zij minder snel te maken krijgen met beperkingen aan het uitkeren van onder meer dividend.

Vraag 4

Is het waar dat een bank die onder het gewenste kapitaalniveau zit niet formeel gedwongen kan worden om maatregelen te nemen? Wat is dan de functie van een dergelijke eis?

Vraag 5

Maakt de ECB gebruik van andere middelen om deze eis toch af te dwingen? Wat wordt er bijvoorbeeld bedoeld met de zinsnede: «De toezichthouders kunnen met goed afgestemde maatregelen komen?» Wat houden deze maatregelen in en hoe zorgen deze ervoor dat een bank toch het gewenste kapitaalniveau bereikt? Hoe verhouden deze maatregelen zich bijvoorbeeld tot de maatregelen die genomen kunnen worden wanneer de kapitaalconserveringsbuffer wordt doorbroken?

Antwoord 4 en 5

De *guidance* is van relatief recente datum, en de invulling ervan is nog in ontwikkeling. Op dit moment is het de toezichthouder die de *guidance* bepaalt, op basis van de stresstestresultaten. Het voorstel van de Europese Commissie voorziet erin dat een bank in eerste instantie de *guidance* zelf bepaalt, waarna de toezichthouder evalueert of zij dit bedrag voldoende acht. Wanneer dit niet het geval is kan de toezichthouder aan de bank melden dat zij verwacht dat de bank meer kapitaal aanhoudt. Dit is een advies en geen formele eis. Wanneer een bank stelselmatig niet aan de *guidance* voldoet kan de toezichthouder besluiten dit om te zetten in een «harde» Pijler 2-kapitaaleis, zoals beschreven in het antwoord op vraag 3. Het is aan de toezichthouder om te bepalen wanneer er omzetting van de *guidance* naar de «harde» eis moet plaatsvinden. Dit is naar verwachting mede afhankelijk van de duur en de ernst van de overschrijding. Vervolgens kan deze «harde» eis afgedwongen worden, wat betekent dat de minimum kapitaaleisen omhoog gaan. Zoals eerder aangegeven wordt de «harde» Pijler 2-eis openbaar gemaakt en telt deze daarmee alsnog mee voor het bepalen van de ruimte voor het uitkeren van onder meer dividend. Zie verder het antwoord op vraag 3 voor de relatie met de kapitaalconserveringsbuffer.

Vraag 6

Deelt u de mening dat wanneer de toezichthouder van mening is dat er meer kapitaal nodig is dit gewoon afgedwongen moet kunnen worden?

Antwoord 6

Ja. Indien de toezichthouder van mening is dat meer kapitaal nodig is, dan kan zij de verwachting uitspreken dat de hoogte van de guidance opwaarts moet worden bijgesteld. Indien daaraan stelselmatig geen gehoor wordt gegeven kan zij, afdwingbaar, meer kapitaal eisen door middel van het verhogen van de pijler 2-kapitaaleis.

Vraag 7

Hoe oordeelt u over de uitspraak dat de ECB met het verzoek aan banken zou willen voorkomen dat er paniek op de markten uitbreekt? Deelt u de mening dat het vreemd is dat beleggers en het publiek door dit verzoek niet duidelijk kunnen zien wat het vereiste of gewenste kapitaalniveau van een bank is, en daardoor geen adequate inschatting kunnen maken van het risico dat een bank loopt? Deelt u de mening dat deze paniek omtrent richtsnoeren juist kan ontstaan omdat onduidelijk is wat de betekenis en de afdwingbaarheid van deze richtsnoeren precies zijn? Deelt u voorts de mening dat juist de verplichte publicatie van dit soort richtsnoeren kan leiden tot het aanhouden van meer kapitaal door banken?

Antwoord 7

Het kabinet is voorstander van verheldering van de regels van het kapitaaleisenraamwerk waar dat nodig is. Het is van belang dat er voor beleggers duidelijkheid bestaat over de situatie waarin wel of niet sprake kan zijn van de uitkering van coupons op AT1-instrumenten, dividend of bonussen. Duidelijkheid helpt om eventuele onrust onder beleggers weg te nemen, zonder daarmee de kapitaaleisen af te zwakken. Het Commissievoorstel verheldert welke kapitaaleisen moeten worden meegenomen voor de berekening van de MDA, en levert hier dus een positieve bijdrage aan. Alhoewel beleggers mogelijk negatief oordelen wanneer een bank niet aan gepubliceerde richtsnoeren (guidance) voldoet, ben ik van mening dat transparantie over guidance over het algemeen juist positief kan uitpakken. In algemene zin kan duidelijkheid en transparantie over de aard en omvang van (kapitaal)eisen, bij beleggers de bereidheid vergroten om banken van (goedkopere) financiering te voorzien. Ik verwacht dan ook dat beleggers van banken zullen willen weten hoe hoog de guidance is en/of hier zelf inschattingen van zullen gaan maken.

Mogelijk leidt de publicatie van de hoogte van de guidance tot het aanhouden van meer kapitaal door banken, maar dit effect moet niet worden overschat. Ook wanneer banken dit niet publiceren, zullen zij vermoedelijk hieraan willen voldoen om (lastige) discussies met de toezichthouder te vermijden. Immers de toezichthouders kan de guidance onder voorwaarden omzetten in een harde kapitaaleis (zie het antwoord op vragen 4 en 5).

Vraag 8

Deelt u de mening dat de afdwingbaarheid van deze richtsnoeren bijvoorbeeld vergroot kan worden door het uitkeren van dividenden of bonussen te verbieden in geval er niet wordt voldaan aan deze eisen?

Vraag 9

Bent u bereid om de afdwingbaarheid van richtsnoeren alsmede de verplichte publicatie van deze richtsnoeren in te brengen in de behandeling van de risico-reducerende maatregelen die onlangs door de Europese Commissie zijn gepresenteerd?

Antwoord 8 en 9

Zoals gesteld in antwoord op vraag 3, bevat het kapitaaleisenraamwerk harde kapitaaleisen waar te allen tijde aan moet worden voldaan, en kapitaalbuffers waar banken op mogen interen. In dat geval krijgen ze echter te maken met beperkingen aan het uitkeren van onder andere dividend. Het idee achter de guidance is dat banken extra ruimte inbouwen om bij tegenwind niet direct te maken te krijgen met beperkingen aan het uitbetalen van dividend, bonussen en betalingen op AT1-instrumenten. Vanuit die gedachte, ligt het niet voor de

hand om aan het niet voldoen aan de guidance op zichzelf ook weer de consequentie te verbinden dat beperkingen aan onder meer dividenduitkeringen worden gesteld. Daarnaast is het risico sowieso al groter dat banken die niet aan de guidance voldoen te maken krijgen met onder meer dividendbeperkingen, omdat zij zich dicht(er) in de buurt bij het punt begeven waarop niet meer aan de kapitaalbuffers wordt voldaan (waar de MDA-beperkingen in werking zouden treden). Wel acht ik van belang dat banken niet worden beperkt in de mogelijkheid om de hoogte van de guidance aan de buitenwereld te communiceren. Dit zal Nederland inbrengen tijdens de onderhandelingen over de aangehaalde Commissievoorstellen.