

Bijlage I

Systeembuffer

In het regeerakkoord is opgenomen: *"Tussen 2013 en 2018 worden de kapitaaleisen voor banken (Basel III) geleidelijk verhoogd om de kans op financiële crises fors te verkleinen. We halen het groeipad voor de additionele buffers voor systeemrelevante banken (SIFI) naar voren om risico's verder in te perken. Dat doen we verantwoord op basis van een risicoinschatting en een internationale vergelijking, mede met het oog op de concurrentiepositie."*

Tijdens het wetgevingsdebat over de Wijzigingswet Financiële Markten 2014 op 9 september 2013 kwam dit onderwerp aan de orde. Bij deze gelegenheid heeft het lid de Vries (VVD) een motie ingediend, waarover ik het oordeel aan de Kamer heb gelaten. Deze motie is vervolgens aangenomen. De motie *"verzoekt de regering om een internationale vergelijking te maken tussen EU-landen met het oog op de concurrentiepositie van Nederlandse instellingen en het gelijke speelveld, voorafgaand aan het debat over de kabinetsvisie voor de financiële sector."*¹ Door middel van deze bijlage geef ik hier invulling aan. Achtereenvolgens geeft deze bijlage meer informatie over:

- de gemaakte Europese afspraken over systeembuffers;
- de stand van zaken in Nederland met betrekking tot de systeembuffers;
- de stand van zaken in andere Europese landen met betrekking tot de systeembuffers.

Uit onderstaande overzicht blijkt dat Nederland in Europees perspectief op dit moment niet langer vooruit loopt met het nationaal verankeren en implementeren van de systeembuffers. In het overgrote deel van de landen zijn, net als in Nederland, de eisen met betrekking tot de systeembuffers nog niet formeel vastgesteld.

Europese afspraken systeembuffers

Het nieuwe Europese kapitaaleisenraamwerk CRD-IV, bestaande uit een richtlijn en een verordening, is per 1 januari 2014 in werking getreden. In Nederland is het voorstel voor de Implementatiewet richtlijn en verordening kapitaalvereisten (hierna: implementatiewet) op 22 januari 2014 naar de Tweede Kamer verzonden.² In deze richtlijn zijn onder meer voorschriften vastgesteld over systeembuffers. Waar het regeerakkoord alleen ingaat op additionele buffers voor systeemrelevante banken, gaat het Europese kapitaaleisenraamwerk CRD-IV over zowel systeemrelevantiebuffers als systeemrisicobuffers. In de praktijk zijn beide van belang voor het bepalen van de totale systeembuffer die aan banken kan worden opgelegd.³

Ten eerste maakt CRD-IV bij de systeemrelevantiebuffer onderscheid tussen buffers voor mondiale systeemrelevante banken enerzijds en systeemrelevante banken op nationaal niveau anderzijds. Wanneer een bank op mondiaal niveau systeemrelevant wordt geacht, wordt een systeemrelevantiebuffer van minimaal 1% en maximaal 3,5% van de risicogewogen activa opgelegd, waarbij tussenstappen van 0,5%-punt worden gehanteerd afhankelijk van de mate waarin een faillissement van een de betreffende bank schade zou kunnen toebrengen aan de mondiale financiële stabiliteit. Wanneer een bank alleen op nationaal niveau systeemrelevant wordt geacht, dan kan een buffer van maximaal 2% van de risicogewogen activa worden opgelegd.

Buiten deze systeemrelevantiebuffers is in CRD-IV ook een lidstaatoptie opgenomen voor de nationale toezichthouder om banken een buffer op te leggen voor bepaalde systeemrisico's, de zogenoemde systeemrisicobuffer. De systeemrisicobuffer is een buffer die kan worden opgelegd aan alle banken in een lidstaat of een deel daarvan, teneinde niet-cyclische (macroprudentiele) langetermijnrisico's te adresseren die zich bij die categorie banken voordoen. De toezichthouder

¹ Zie Kamerstukken II 2012/13. 33 632, nr. 10.

² Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/fin/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/01/22/implementatiewet-richtlijn-en-verordening-kapitaalvereisten-crd-iv.html>

³ In een eerder stadium heb ik de Kamer al over systeembuffers geïnformeerd, zie: Kamerstukken II. Nota naar aanleiding van het verslag. Wijzigingswet financiële markten 2014. Vergaderjaar 2012/13. 33 632, nr. 6.

dient bij het opleggen van een systeemrisicobuffer ook te beargumenteren waarom andere buffermogelijkheden die met CRD-IV kunnen worden opgelegd, zoals de systeemrelevantiebuffer en de anticyclische buffer, niet volstaan. De systeemrisicobuffer bedraagt tenminste minimaal 1% en in beginsel maximaal 3% van de risicogewogen activa. Ook deze buffer dient te worden opgelegd in stappen van 0,5%-punt afhankelijk van de mate van risico. Een systeemrisicobuffer boven de 3% mag alleen nadat de Europese Commissie hierover een advies heeft uitgebracht. De Europese Commissie baseert dit advies onder meer op basis van de argumentatie van de nationale toezichthouder en op basis van adviezen van het Europees Comité voor Systeemrisico's (ESRB) en de Europese Bankautoriteit (EBA), indien EBA dit noodzakelijk acht.

In CRD-IV is tevens afgesproken om bij de mondiale systeemrelevantiebuffer, de nationale systeemrelevantiebuffer en de systeemrisicobuffer het 'hoogste van' principe toe te passen. Mocht een bank twee of drie van deze buffers opgelegd krijgen, dan wordt de totale systeembuffer gemaximeerd op het niveau van de hoogste van deze buffers. Wanneer aan extra voorwaarden wordt voldaan, kunnen de systeemrelevantiebuffer en de systeemrisicobuffer in theorie niettemin ook bij elkaar opgeteld worden.⁴

Stand van zaken invoering systeembuffers in Nederland

Tijdens het voornoemde debat heb ik benadrukt dat de zinsnede uit het regeerakkoord om het ingroeipad van de systeemrelevantiebuffers naar voren te halen, destijds alweer bijna achterhaald was. De achtergrond hierbij is dat ten tijde van het afsluiten van het regeerakkoord niet duidelijk was wanneer een Europees akkoord gesloten zou worden over het nieuwe Europese kapitaaleisenraamwerk, en wanneer dit raamwerk vervolgens in werking zou kunnen treden. Mogelijk zouden de Europese onderhandelingen nog lang duren. Niettemin achtte het kabinet het van belang dat banken zo snel mogelijk duidelijkheid zouden krijgen over de systeemrelevantiebuffer. Daarom is destijds in overleg met DNB besloten om met dit onderwerp niet te wachten totdat de definitieve richtlijn was vastgesteld, maar op basis van de conceptrichtlijn het onderwerp alvast in wetgeving om te zetten. Hierop is dit onderwerp opgenomen in de Wijzigingswet financiële markten 2014, welke op 1 januari jl. in werking is getreden.

Een andere belangrijke ontwikkeling is dat de onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement uiteindelijk ook hebben geleid tot de introductie van de systeemrisicobuffer in CRD-IV. De systeemrisicobuffer zat niet in het oorspronkelijke Commissievoorstel, wat eraan heeft bijgedragen dat deze buffer ook geen onderdeel uitmaakte van het regeerakkoord. Zoals hierboven beschreven, is in CRD-IV uiteindelijk een nauwe relatie aangebracht tussen de systeemrisicobuffer en de systeemrelevantiebuffer. De systeemrisicobuffer zal in Nederland worden geïmplementeerd door middel van de voornoemde implementatiewet. Aangezien het kapitaaleisenraamwerk in Europa formeel op 1 januari 2014 in werking is getreden, loopt Nederland qua tijdspad op dit punt dus niet langer op Europa vooruit.

Uiterlijk kort na goedkeuring van de implementatiewet door de Kamer, zal DNB de betreffende banken formeel op de hoogte brengen van de exacte buffer die wordt opgelegd (systeemrelevantiebuffer en/of systeemrisicobuffer), de hoogte van deze buffer en de argumentatie waarom een dergelijke buffer gerechtvaardigd is. In een eerder stadium heeft mijn voorganger de Kamer al geïnformeerd welke banken op dit moment voorlopig als systeemrelevant worden aangemerkt⁵.

Bij bepalen van het ingroeipad van de systeembuffers zal DNB rekening moeten houden met hetgeen hierover in CRD-IV is vastgelegd. De exacte ingroeipaden van deze buffers hangen af van het feit of DNB in Nederland kiest voor een systeemrelevantiebuffer, een systeemrisicobuffer of een combinatie van beiden. Een systeemrelevantiebuffer dient volgens CRD-IV in gelijke stappen te worden ingefaseerd vanaf 2016 tot en met 2019. De systeemrisicobuffer kan in principe al op korte

⁴ Zo moeten deze buffers dan gebaseerd (en gemotiveerd) worden op basis van de binnenlandse blootstellingen van de betreffende banken/de gecombineerde buffer kan dan niet gebaseerd worden op de buitenlandse activa van de betreffende banken.

⁵ Zie pagina 16 van Najaarsnota 2011. Kamerstukken II 2011/12, 33 090, nr. 1.

termijn worden opgelegd. In elk geval is mijn verwachting dat DNB voor de Nederlandse banken ambitieuze, maar haalbare ingroeipaden voor de systeembuffers zal vaststellen, met inachtneming van de voorschriften die hierover in CRD-IV zijn vastgelegd. Ook vanuit dit perspectief is het dus niet de verwachting dat Nederland (ver) vooruit zal lopen op de rest van Europa. Zodra meer bekend is over de systeembuffers die DNB de systeemrelevante banken zal opleggen, zal de Kamer daarover nader worden geïnformeerd.

Stand van zaken systeembuffers in andere landen

De meeste lidstaten hebben nog geen concrete plannen aangekondigd met betrekking tot de implementatie van de systeembuffers. Ook is niet voor alle landen voldoende informatie beschikbaar. Zoals ik aangaf tijdens het voornoemde debat, is in veel lidstaten de vormgeving van dit beleid nog volop in beweging. Een enkele lidstaat heeft de plannen al wel concreter vormgegeven. Hieronder wordt een zo actueel en compleet mogelijke stand van zaken weergegeven van de implementatie van de systeembuffers in een aantal andere Europese landen.

Bij het maken van een vergelijking tussen de plannen van de verschillende landen, is het goed in het achterhoofd te houden dat de systeembuffers slechts een onderdeel zijn van het totaalpakket aan eisen met betrekking tot het kernkapitaal en additionele buffers voor banken zoals opgenomen in CRD-IV. Zo bevat CRD-IV ook een anticyclische buffer, waarvan de hoogte tussen banken kan verschillen afhankelijk van de hoogte van de kredietgroei in de lidstaten waarin deze banken gevestigd zijn. Voor een gelijk speelveld in de Europese Unie is het daarom van belang dat banken enerzijds allemaal een afdoende hoog niveau aan minimaal kernkapitaal tot de beschikking hebben, maar dat waar nodig wel enige mate van discretie bestaat voor (nationale) toezichthouders om hier bovenop buffers op te leggen die, afhankelijk van de onderliggende risico's, kunnen verschillen tussen banken en/of landen. Van belang daarbij is wel dat er duidelijke gemeenschappelijke spelregels zijn over wanneer en hoe van dergelijke discretionaire bevoegdheden gebruik kan of moet worden gemaakt. CRD-IV doet dit onder meer voor de systeembuffers.

In België zijn (nog) geen concrete plannen rondom de systeembuffers naar de betreffende banken gecommuniceerd. Dit hangt samen met het feit dat de nieuwe Belgische bankenwet nog niet is goedgekeurd door het Belgische parlement. Naar verwachting gebeurt dit voor mei 2014. Deze bankenwet zal macroprudentiele bevoegdheden toebedelen aan een op te richten macroprudentieel comité binnen de Belgische Nationale Bank. Dit comité kan vervolgens systeemrelevantie- en systeemrisicobuffers opleggen. Ook in Duitsland zijn nog geen concrete plannen voor systeembuffers gecommuniceerd. Wel is de omzetting van CRD-IV in Duitse wetgeving gereed, zodat de Duitse toezichthouder de systeembuffers op elk moment kan opleggen, mocht daar aanleiding toe zijn.

In Frankrijk is nog niet gecommuniceerd of, en zo ja hoe, de verschillende systeembuffers zullen worden opgelegd. In Oostenrijk bekijkt de toezichthouder op dit moment samen met de Oostenrijkse centrale bank, die verantwoordelijk is voor macroprudentiele analyse, naar de implicaties van de Europese voorschriften uit CRD-IV, zodat een gezamenlijke visie kan worden gevormd op de toekomstige implementatie van de systeembuffers. Ook hier zijn op dit moment dus nog geen concrete plannen bekend.

In Denemarken zijn zeven banken aangemerkt als systeemrelevant. Deze banken krijgen een systeembuffer opgelegd die uiteenloopt van 1 tot 3% van de risicogewogen activa. Om te worden aangemerkt als systeemrelevant, dient een Deense bank minimaal twee opeenvolgende jaren aan een van de daarvoor geldende criteria te voldoen. Een voorbeeld van zo'n criterium is dat het aandeel van de totaal uitstaande leningen van de betreffende bank minimaal 5% is van alle uitstaande leningen van Deense banken. Denemarken hanteert daarnaast een kwantitatieve methodiek om uit te rekenen in welke mate banken voor Denemarken systeemrelevant zijn. Dit bepaalt vervolgens ook de hoogte van de systeembuffer per bank. De Deense systeembuffers moeten worden ingefaseerd van 2015 tot en met 2019. Gedurende elk van deze vijf jaren dienen de Deense

banken elk jaar minimaal 1/5^e deel van de totale systeembuffer die op hen van toepassing is op te bouwen.

In Zweden is voor zover mij bekend nog geen formele systeembuffer aan de banken opgelegd. Wel hebben het Zweedse ministerie van Financiën en de Zweedse centrale bank de intentie uitgesproken dat de grootste banken de risicogewogen kapitaalratio's verder moeten verhogen en is de verwachting dat aanvullende systeembuffers nog formeel zullen worden opgelegd aan de vier grootste Zweedse banken.

In Polen wordt op dit moment een wetgevingsvoorstel geconsulteerd, dat voorziet in de oprichting van een *Systemic Risk Council* ('systeemrisicoraad') die systeembuffers moet kunnen gaan opleggen. Het zal nog enige tijd duren voordat deze systeemrisicoraad concrete plannen met betrekking tot de systeembuffers zal kunnen presenteren.

In Zwitserland bestaan al sinds 2008 hogere eisen voor de grote systeemrelevante banken, primair voor de twee grote Zwitserse internationale banken (UBS en Credit Suisse). Met de afspraken van Bazel III zijn de eisen voor deze banken verder aangescherpt. In totaal dienen deze twee banken kernkapitaal en additionele buffers van tegen de 19% van de risicogewogen activa te bereiken, wat de eisen van Bazel III ontstijgt. Onderdeel hiervan voor deze twee banken is een opslag voor systeemrelevantie van 6% van de risicogewogen activa (in het algemeen is deze opslag voor Zwitserse systeemrelevante banken tussen de 1 en 6% van de risicogewogen activa). De totale hoogte en compositie van de Zwitserse kapitaaleisen en -buffers wijkt wel enigszins af van de voorschriften die hierover in CRD-IV zijn vastgelegd, omdat Zwitserland hier niet aan gebonden is en op onderdelen dus een eigen invulling aan de afspraken van Bazel III heeft gegeven. Een voorbeeld hiervan is dat de systeembuffer opgebouwd mag worden door het uitgeven van *contingent convertible* kapitaalinstrumenten; schuldinstrumenten die bijvoorbeeld kunnen worden omgezet in eigen vermogen als het eigen vermogen van een bank onder een vooraf afgesproken kritische waarde zakt. In CRD-IV dient de systeembuffer echter te worden opgebouwd met kapitaal van de allerhoogste verliesabsorberende kwaliteit (*common equity tier 1 capital*).

Tot slot is in internationaal verband een lijst met mondiaal systeemrelevante banken vastgesteld door de *Financial Stability Board*.⁶ De FSB hanteert risicocategorieën voor mondiaal systeemrelevante banken. Afhankelijk van de categorie zouden deze banken minimaal een aanvullende systeemrelevantiebuffer opgelegd moeten krijgen van 1% tot 3,5% van de risicogewogen activa. Op dit moment maken meerdere Europese banken deel uit van deze lijst:

- Een buffer van 2,5%: HSBC (VK).
- Een buffer van 2%: Barclays (VK), Deutsche Bank (DUI), BNP Paribas (FR).
- Een buffer van 1,5%: Credit Suisse (ZWI), Group Crédit Agricole (FR), Royal Bank of Scotland (VK), UBS (ZWI).
- Een buffer van 1%: BBVA (SP), Groupe BPCE (FR), ING (NL), Nordea (ZW), Santander (SP), Société Générale, Standard Chartered (VK), Unicredit Group (IT).

Toezichthouders in Europa zullen bij het bepalen van de totale systeembuffer bij deze banken, voor zover nog niet gebeurd, minimaal deze bufferhoogten hanteren. In de praktijk zal de systeembuffer veelal hoger liggen, bijvoorbeeld omdat een bank ook als nationale systeemrelevante instelling wordt beschouwd (waardoor een buffer van maximaal 2% kan worden opgelegd), of omdat voor een systeemrisicobuffer wordt gekozen (waardoor een buffer van in principe maximaal 3% kan worden opgelegd).

⁶ Zie *Financial Stability Board. 2013 update of group of global systemically important banks (G-SIBs)*. 11 november 2013.