

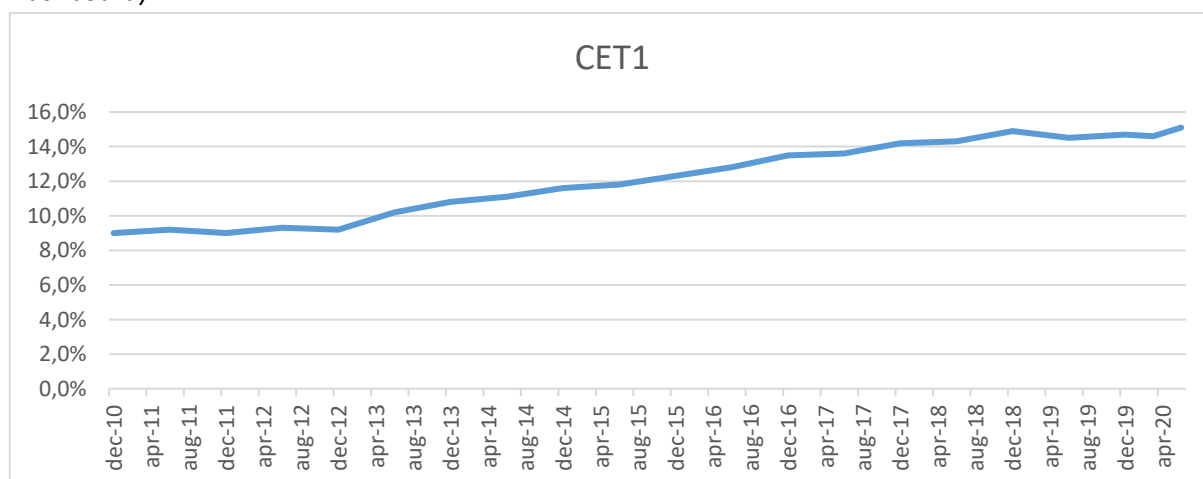
## Bijlage II: risicoreductie evaluatie

### 1. Kapitaal

Met het uitbreken van de COVID-19 crisis staan ook banken voor het eerst sinds de financiële crisis van 2008 weer voor grote uitdagingen. De afgelopen jaren zijn er stappen gezet om de weerbaarheid van banken tegen dergelijke schokken te vergroten. Een belangrijk onderdeel van de genomen maatregelen zijn de verhoogde kapitaalvereisten. Als een bank voldoende kapitaal heeft, is zij beter in staat zelf tegenvallers op te vangen, zonder dat de overheid hoeft bij te springen.

De belangrijkste indicator voor de kapitaalpositie van een bank is de zogenoemde kernkapitaalratio, de *Common Equity Tier 1 ratio* (CET1-ratio). Deze vorm van kapitaal is van de hoogste kwaliteit ('eigen vermogen'), waarbij de ratio aangeeft hoeveel kapitaal een bank heeft ten opzichte van de risico's die zij loopt. De instellingen laten in hun rapport zien dat kapitaalniveaus fors zijn toegenomen in de afgelopen jaren. In september 2019 lag de CET1-ratio (risicogewogen) rond de 14,6%: een toename van 5,6%-punt ten opzichte van tien jaar geleden.<sup>1</sup> Op basis van de Europese wetgeving over kapitaalvereisten voor banken dient een bank een minimale CET1-kapitaalratio van 8-10% aan te houden. Nederlandse banken zitten daar met gemiddeld 16,6% ruim boven.<sup>2</sup>

Figuur 1: Ontwikkeling kernkapitaalratio van Europese banken (bron: EBA Risk Dashboard)



<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 21501-07, nr. 1619.

<sup>2</sup> Zie het EBA Risk dashboard - data as of Q2 2020: [eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/risk-dashboard](http://eba.europa.eu/risk-analysis-and-data/risk-dashboard).

De opgebouwde weerbaarheid van de bankensector, stelt banken nu in staat om de kredietverlening aan de reële economie te blijven faciliteren. De hoge kapitalisatie van banken heeft toezichthouders tevens de mogelijkheid gegeven om gebruik te maken van de ruimte binnen de bestaande kaders om effecten van COVID-19 op de bankensector zoveel mogelijk te mitigeren. Zo staat de ECB in het kader van het banktoezicht toe dat banken onder bepaalde kapitaal- en liquiditeitsbuffers kunnen opereren zonder dat dit handhavingsmaatregelen activeert.<sup>3</sup> Ook is er in het kader van een reactie op de COVID-19 een akkoord bereikt over het voorstel van de Europese Commissie dat een aantal tijdelijke en gerichte “quick fix” wijzigingen van de Europese bankenregels bevat.<sup>4</sup> Daarnaast staat de ECB een tijdelijk verlichting toe ten aanzien van het kapitaal dat aangehouden dient te worden voor marktrisico<sup>5</sup> en staat zij toe dat de blootstellingen op centrale overheden tijdelijk mogen worden uitgezonderd van de berekening van de leverage ratio.<sup>6</sup> Hiermee krijgen banken tijdelijk meer ruimte om de reële economie te ondersteunen, terwijl het prudentiële kader op de langere termijn ongewijzigd blijft, zodat de schokbestendigheid van de bankensector gewaarborgd is.

In het kader van COVID-19 hebben toezichthouders in de EU stresstesten uitgevoerd om de weerbaarheid van banken te toetsen onder slechtere scenario's. DNB laat zien dat Nederlandse banken over het algemeen – zelfs in een negatief scenario – het hoofd boven water houden, en pas in zeer zware scenario's kredietverlening moeten terugschroeven. De ECB toont dat ook de Europese bankensector als geheel weerbaar is tegen de economische gevolgen van COVID-19. Tegelijkertijd laat de ECB zien dat er in zeer zware scenario's individuele Europese banken zijn die hun kredietverlening zullen moeten terugschroeven, of in problemen kunnen komen. In dat laatste geval zouden aanvullende maatregelen van overheden noodzakelijk kunnen zijn. Het feit dat banken de eerste klappen van COVID-19 goed hebben kunnen doorstaan is naar mijn mening mede ingegeven door de stappen die afgelopen jaren zijn gezet. Het is goed dat toezichthouders stresstesten uitvoeren, omdat deze mogelijke kwetsbaarheden laten zien waar

---

3

[www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200312~43351ac3ac.en.html](http://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200312~43351ac3ac.en.html)

<sup>4</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/05/inhoud-en-appreciatie-van-het-voorstel-van-de-europese-commissie-met-betrekking-tot-aanpassingen-van-de-crr>

5

[www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200416~ecf270bca8.en.html](http://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200416~ecf270bca8.en.html)

6

[www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200917~eaa01392ca.en.html](http://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ssm.pr200917~eaa01392ca.en.html)

toezichthouders actie op kunnen ondernemen. Ik blijf de komende tijd in nauw contact met DNB om te situatie te monitoren.

### *Toekomstige wetgeving vereist aanvullende buffers*

In de aankomende jaren zullen aanvullende maatregelen genomen worden die bijdragen aan de weerbaarheid van banken. De economische gevolgen van COVID-19 onderschrijven wat mij betreft daarvan nogmaals het belang. Vanaf eind 2020 zal het nieuwe kapitaaleisenraamwerk (CRR-II/CRD-V) in werking treden. Dit bevat strengere eisen voor het kapitaal dat banken dienen aan te houden om risico af te dekken zoals marktrisico en kredietrisico. Bovendien kunnen hogere kapitaalbuffers opgelegd worden.<sup>7</sup> Belangrijk onderdeel van de nieuwe wijzigingen is de introductie van een ongewogen minimum leverage ratio-eis, een eis dat banken en beleggingsondernemingen 3% van de ongewogen activa aanhouden. Voor de mondiale systeemrelevante banken komt daar nog een opslag bij. Deze wordt berekend aan de hand van 50% van de risicogewogen mondiale systeem buffer (G-SII-buffer). Dat betekent dat wanneer mondiaal systeemrelevante banken (zoals bijv. ING) conform de risicogewogen G-SII buffer systematiek 1% risicogewogenbuffer aan moeten houden, zij ten aanzien van de leverage ratio een 0,5%-punt extra dienen aan te houden. Deze leverage ratio opslag zal in werking treden op 1 januari 2023.<sup>8</sup> Dankzij de inzet van Nederland wordt tevens een mandaat gegeven aan de Europese Commissie om de wenselijkheid van een verbreding van deze opslag naar nationale systeemrelevante banken (O-SII) nader te onderzoeken en hierover te rapporteren, eventueel vergezeld door een wetgevend voorstel. Banken rapporteren reeds over hun aangehouden leverage ratio. Eind 2019 lag deze ratio gemiddeld op 5,6% in de EU, ruim boven de verplichte 3%. Sinds de COVID-19 pandemie ligt de ratio gemiddeld op 5,2% in de EU.

## **2. Buffers voor bail-in en resolutie**

Een belangrijk onderdeel van risicoreductie is hoe om te gaan met banken die in de problemen komen. Sinds 2014 is er een Europees raamwerk waarmee banken ordentelijk afgewikkeld kunnen worden in plaats van met staatssteun proberen ongecontroleerd faillissement te voorkomen. Door dit raamwerk worden verliezen eerst neergelegd bij aandeelhouders en schuldhouders. Daarmee wordt de belastingbetaler zoveel mogelijk ontzien. Het afschrijven van kapitaal en omzetten

---

<sup>7</sup> Kamerstukken II, 2016-2017, 22112, nr. 2261.

<sup>8</sup> Vanwege COVID-19 is de introductie van deze buffer met een jaar uitgesteld door Bazel en is dit in de EU vastgelegd door een aanpassing van de verordening kapitaalvereisten. Zie hiervoor Kamerstukken II 2019-20, 21501-07, nr. 1705.

van schulden in kapitaal, wordt ook wel 'bail-in' genoemd. Om bail-in in de praktijk mogelijk te maken, krijgen banken bovenop de kapitaaleisen extra eisen opgelegd. Dit zijn de bail-in buffers, die ook wel 'MREL-buffers' wordt genoemd (Minimum Requirements for own funds and Eligible Liabilities). In het bankenpakket<sup>9</sup> dat vorig jaar is aangenomen zijn de MREL-eisen verhoogd en de kwaliteitsvereisten verder aangescherpt. Daardoor wordt de toepassing van bail-in vergemakkelijkt. Deze regels zijn vastgelegd in het herstel en afwikkelraamwerk voor banken (BRRD).

#### *MREL stand van zaken*

Het risicoreductierapport van de Europese instellingen (de Commissie, SRB en ECB) van november 2020 gaat in op de opbouw van de MREL-buffers. De instellingen concluderen dat er geleidelijke opbouw heeft plaatsgevonden door de sector sinds de ingang van de BRRD-I, met een sterke verbetering in 2019 ten opzichte van 2018. In het algemeen laat het rapport zien dat op dit moment – vier jaar voordat banken definitief aan hun vereisten moeten voldoen – veel banken al goed op weg zijn om aan hun eisen te voldoen. Ook voldoen sommige banken al in het geheel aan hun eisen. Dat is goed nieuws. Het aanhouden van voldoende MREL draagt bij aan de afwikkelbaarheid van banken.

Volgens de instellingen hielden banken in de Eurozone eind 2018 in totaal € 2132 miljard aan om aan de MREL-eis te voldoen. Het doel van het SRB voor eind 2019 is gemiddeld een risicogewogen MREL-buffer van 25,2%. Op EU-niveau liggen de MREL-buffers nu gemiddeld boven het gestelde doel van 25,2%, namelijk op 31,5% eind 2019. In de meeste lidstaten zijn er banken die nog niet in geheel aan de vereisten voldoen. Dat is ook logisch: het opbouwen van MREL kost tijd. Over de hele linie is het tekort aan MREL sinds 2018 teruggebracht. Eind 2018 was het tekort tussen het aangehouden MREL en het doel in 2024 € 131 miljard. In 2019 hebben banken dat teruggebracht tot € 74 miljard. De instellingen laten zien dat er enkele landen zijn waar de bankensectoren nog verder achterlopen in het ophalen van MREL (waaronder Cyprus, Griekenland, Portugal). De instellingen geven wel aan te verwachten dat het komend jaar het aantal banken met een tekort verder zal afnemen.

Een positieve ontwikkeling is dat met het nieuwe bankenpakket uit 2019 de regels voor MREL-buffers verder worden aangescherpt in de BRRD-II. Zo is onder andere de 8% MREL-eis sterker verankerd in het raamwerk, zijn transparantievereisten

---

<sup>9</sup> Een pakket bestaande uit de wijzigingsverordening kapitaalvereisten (CRR-II), de wijzigingsrichtlijn kapitaalvereisten (CRD-V), de wijzigingsrichtlijn verliesabsorptie- en herkapitalisatiecapaciteit van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (BRRD-II) en de wijzigingsverordening banktoezicht (SRMR-II).

vergroot, en heeft de SRB meer mogelijkheden om in te grijpen als banken niet aan vereisten voldoen. Conform BRRD-II, dienen banken in principe in 2024 aan vereisten te voldoen (met beperkte mogelijkheden tot uitstel) en de SRB stelt tussendoelstellingen voor 2022. BRRD-II wordt op dit moment geïmplementeerd en dit betekent dat de vereisten voor banken komende jaren zullen worden aangescherpt. Ook geldt dat de definitie van de MREL-eis strenger is geworden: niet alle instrumenten die wel meetelden onder BRRD-I kunnen meegeteld worden onder BRRD-II. In het rapport geven de instellingen dan ook een inschatting dat het tekort als gevolg van deze aanscherping licht zal oplopen. Dat is geen slechte ontwikkeling; Nederland heeft er juist voor gepleit om eisen aan te scherpen. Daardoor worden banken gedwongen in de toekomst instrumenten van hogere kwaliteit uit te geven, die makkelijker aan bail-in kunnen worden onderworpen, en neemt afwikkelbaarheid van banken toe.

Tot slot laten de instellingen ook voorlopige effecten van COVID-19 zien. Als gevolg van deelname van sommige banken aan ECB-herfinancieringsoperaties in de context van COVID-19 zijn bankbalansen verlengd. Dat leidt ertoe dat banken in absolute termen meer MREL aan moeten houden om aan hun percentuele doelstellingen te voldoen. Wel is te zien dat tussen Q4 2019 en Q2 2020 het tekort aan MREL-buffers is toegenomen als gevolg van COVID-19. Door onder andere een toename in ECB-financieringen stijgen de risicogewogen activa, waardoor ook de MREL-eisen toenemen. In absolute cijfers is het tekort gestegen van € 74 miljard euro naar € 146 miljard. Structureel bouwen banken dus steeds meer MREL op. Verlenging van balansen zet echter de relatieve verhouding MREL tot de totale balans onder druk.

### *Resolutiefonds*

Naast het opbouwen van MREL-buffers, wordt in Europees verband het gemeenschappelijke resolutiefonds (SRF) verder aangevuld.<sup>10</sup> Dit fonds kan onder bepaalde voorwaarden worden aangewend voor banken die in resolutie gaan. Daarvoor is onder andere een minimale bail-in van 8% vereist. Het SRF mag dan maximaal 5% van de bankbalans bijdragen. Het fonds wordt sinds 2016 gevuld door bijdragen van banken en beleggingsondernemingen uit de Eurozone en zal eind 2024 70 miljard bevatten (1% van de gedekte deposito's in de bankenunie). Eind 2019 had het fonds 33 miljard in kas en de balans is in 2020 gegroeid met 9 miljard naar 42 miljard. Indien blijkt dat het SRF niet voldoende kapitaal heeft om een bank te ondersteunen, is het op dit moment mogelijk om een beroep te doen op de

---

<sup>10</sup> Voor meer informatie over het SRF en de gemeenschappelijke afwikkelingsraad (SRB) die dit fonds beheerst verwijst ik u naar het verslag van de Eurogroep/Ecofinraad van 3-4 november.

zogenoemde brugfinanciering waarbij overheden kunnen bijspringen. Dit extra kapitaal dient uiteindelijk door de bankensector in het desbetreffende land terugbetaald te worden. Bij vervroegde invoering van de achtervang komt deze brugfinanciering te vervallen. In bijgevoegde oplegbrief ben ik nader ingegaan op de systematiek en werking van de gemeenschappelijke achtervang.

### **3. Niet-presterende leningen (NPLs)**

Leningen op bankbalansen worden als niet-presterende leningen (NPLs) aangemerkt wanneer er negentig dagen of langer geen betaling van rente en/of aflossing heeft plaatsgevonden, of als terugbetaling van de lening onwaarschijnlijk lijkt. NPLs hangen zeer sterk samen met conjuncturele neer- en opgang. Zoals in de vorige risicoreductiebrief werd vermeld is het aantal NPLs sinds de vorige crisis sterk afgenomen, ook in lidstaten met grote hoeveelheden NPLs.<sup>11</sup> In 2018 is in de Eurogroep afgesproken dat voor het vervroegd invoeren ten aanzien van NPLs gekeken zou worden naar doelstellingen van 5% bruto en 2,5% netto NPLs. De instellingen gaan in hun rapportage dan ook ruim op NPLs in.

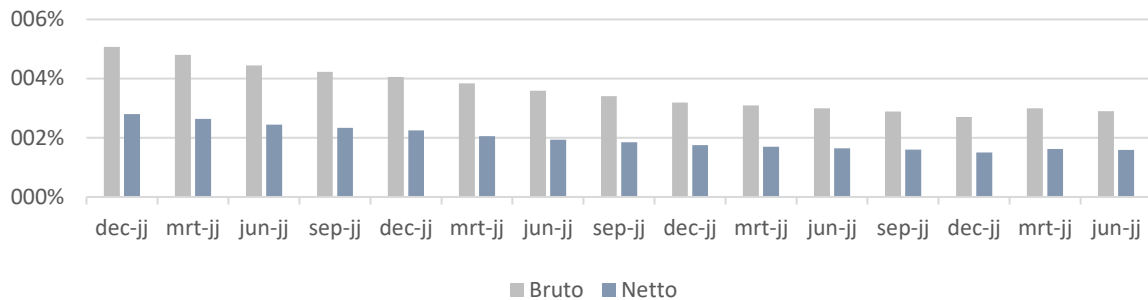
#### *NPL stand van zaken ('stock')*

De afgelopen jaren zijn enorme stappen gezet in de afbouw van NPLs en het weerbaar maken van de bankensector tegen een hernieuwde opbouw. De Europese instellingen concluderen dan ook dat de NPLs onder significante banken in de bankenunie fors zijn afgenomen tussen 2014 en 2019. Zo zakte de NPL-waarden voor Europese significante banken in volume van ongeveer 1000 miljard euro eind 2014 naar 506 miljard eind 2019. De grootste afnames vonden plaats in Cyprus, Ierland, Italië en Portugal. In percentages daalde de gemiddelde NPL-waarden van 7,9% bruto en 4,6% netto eind 2014, tot 3,2% bruto en 1,8% netto eind 2019. De netto NPL-waarden wordt berekend door het percentage waar voorzieningen voor zijn opgebouwd af te trekken van de bruto NPL-waarde. Voorzieningen stellen een bank in staat om verliezen die zich waarschijnlijk gaan voordoen op een NPL op te vangen.

*Figuur 2: Gemiddelde NPL-waarden in EU (bron: EBA Risk Dashboard)*

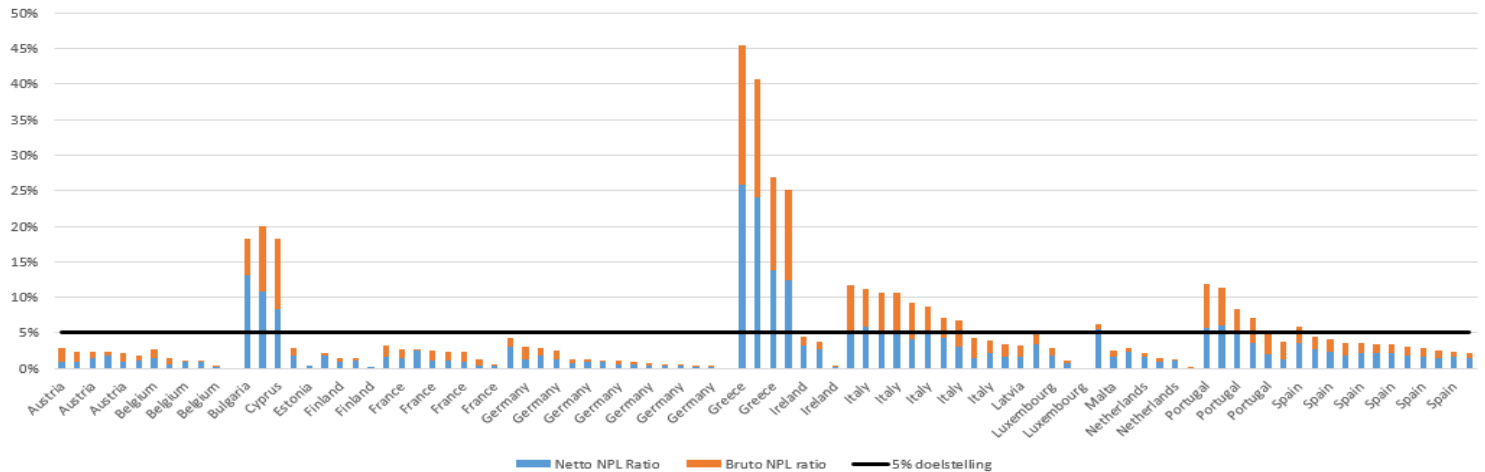
---

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2018-2019, 21501-07, nr. 1619, p. 6.



Ondanks dat de Europese bankensector als geheel grote stappen heeft gezet, blijven er lidstaten en banken die een verhoogd aantal NPLs kennen. Italië (bruto 6,1%, netto 3,0%) en Portugal (bruto 6,5%, netto 3,2%) hebben bovengenoemde doelstellingen net niet gehaald. Griekenland (bruto 30,3%, netto 19,7%) en Cyprus (bruto 13,4%, netto 7,7%) zijn – mede door de diepte van economische crisis in die landen – uitschieters. In onderstaande figuur staan voor 92 banken de aantallen NPLs (in 2019 Q4) die het Raadssecretariaat op basis van openbare data heeft samengesteld. Dit geeft een meer granulair zicht op welke banken problemen hebben. Zoals te zien is zijn er een aantal banken die relatief verhoogde NPLs hebben. Een deel van de banken zit dicht bij de 5% doelstelling. Een ander deel van de banken kent grotere uitdagingen. Ik vind een positieve ontwikkeling dat alle banken relatief hoge voorzieningen treffen voor hun leningen. Dat is van belang om verliezen op te kunnen vangen. Daarvoor is de afgelopen jaren ook wetgeving afgesproken. Toezichhouders hebben in bijzonder oog voor banken met verhoogde aantallen NPLs, en brengen frequenter bezoeken aan deze banken om de aanpak van deze NPLs te bespreken en waar nodig voorzieningen af te dwingen. Ik ben van mening dat van belang is dat dit versterkte toezicht blijft worden doorgezet.

**Bankenunie banken bruto en netto (na voorzieningen) NPLs**



*Figuur 3: NPLs van banken in de bankenunie*

Ik vind het daarbij van belang om ook de inspanningen van banken en autoriteiten in bovengenoemde landen te benadrukken. In 2014 was er nog sprake van NPL-waarden van 50,8% in Cyprus en 39,7% in Griekenland. In Portugal en Italië stonden de NPL-waarden op respectievelijk 18% en 17%. In bovengenoemde landen zijn afgelopen jaren secundaire markten ontwikkeld voor NPLs waardoor banken NPLs van balansen af hebben kunnen halen en zich weer kunnen richten op het verstrekken van kredieten aan de reële economie. Van alle desinvesteringen in NPLs tussen 2015 en 2019 vond 52% plaats in deze vier landen. De instellingen verwachten dat banken in de hele eurozone in de komende 12 maanden nog eens voor ongeveer 60 miljard aan NPLs zullen verkopen, meer dan 50 miljard daarvan komt uit bovengenoemde vier landen. Al met al is er in afgelopen jaren enorm veel werk verzet om de bestaande NPLs ('stock') terug te dringen.

*Maatregelen voor toekomstige NPLs ('flow')*

Het is onduidelijk op welke manier COVID-19 de Europese economie zal raken, maar aannemelijk is dat NPLs weer zullen oplopen. In het rapport wordt ook ingegaan op de ontwikkelingen sinds de COVID-19 crisis. De instellingen laten zien dat deze crisis voorsnog niet heeft geleid tot een toename van het aantal NPLs. Dit kan meerdere oorzaken hebben. Overheden en centrale banken hebben grootschalige maatregelen genomen om de reële economie te ondersteunen. Bankens hebben voor veel klanten tijdelijke betalingsmoratoria ingesteld. Pas wanneer moratoria aflopen, en blijkt dat klanten niet kunnen betalen, zullen NPLs langzaam zichtbaar worden op bankbalansen. De instellingen schatten in dat, op basis van Q2 2020 cijfers, 7% van de totale leningen in de Bankenunie viel onder



een van de COVID-19 maatregels (bijv. overheidsgaranties, moratoria, of alternatieve betalingsregelingen). Dit percentage ligt het hoogst in Cyprus (42,3%), Portugal (20%) en Griekenland (12,5%). Het percentage in NL ligt op 3,5% en valt, net als Duitsland (1,5%) en Finland (6,6%), in de categorie met proportioneel de laagste interventies.

Ik deel de zorg dat NPLs mogelijk weer kunnen oplopen. Net als de instellingen kan ik niet inschatten in welke mate en hoe dit zal gebeuren. Ik vind het in die context van belang nogmaals te benadrukken dat in de EU de afgelopen jaren een omvangrijk pakket aan maatregelen is genomen om, niet alleen de bestaande NPLs terug te dringen, maar ook toekomstige NPLs te voorkomen. Ook zijn strengere afspraken gemaakt voor beheer van NPLs wanneer deze zich toch voordoen. Een belangrijk onderdeel van risicoreductie is dat wanneer NPLs zich voordoen, hier tijdig en voldoende op wordt voorzien. Daarmee zijn banken in staat om verliezen op deze NPLs op te vangen. Sinds 2017 hebben toezichthouders hiertoe aanvullende maatregelen genomen en aangekondigd. Zo stelt de ECB strengere vereisten aan het nemen van voorzieningen, en hebben toezichthouders leidraden gepubliceerd hoe NPLs te beheren.<sup>12</sup> Daarmee wordt voorkomen dat NPLs zich opstapelen, en verliezen opbouwen. In 2019 is er ook een verordening aangenomen die minimale verliesdekking voor NPLs afdwingt.<sup>13</sup> Hierdoor zijn er minimumeisen van kracht voor wanneer en onder welke omstandigheden er voorzieningen genomen moeten worden voor NPLs. Banken dienen hierdoor sneller te voorzien, en daarmee zijn zij in staat verliezen op NPLs op te vangen.

Anticiperend op een mogelijke toename van het aantal NPLs beraamt de Commissie zich op verdere stappen om NPLs verder aan te pakken. Ik deel de wens van de Commissie dat er nu al proactief op Europees niveau wordt nagedacht over een nieuw actieplan, en zal daarbij het belang blijven benadrukken van voldoende voorzieningen.

#### **4. Wisselwerking banken-overheden**

Sinds de financiële crisis zijn verschillende initiatieven ondernomen om de verwevenheid tussen bank en overheden terug te dringen. Immers, risico's bij overheden kunnen gemakkelijk overslaan naar banken. Anderzijds kan het

---

<sup>12</sup>

<https://eba.europa.eu/sites/default/documents/files/documents/10180/2425705/371ff4ba-d7db-4fa9-a3c7-231cb9c2a26a/Final%20Guidelines%20on%20management%20of%20non-performing%20and%20forborne%20exposures.pdf>

<sup>13</sup> Zie hierover Kamerstukken 2018-2019, 22112, nr. 2550.

omvallen van banken directe gevolgen hebben voor overheden. Door deze zogenoemde 'doom loop' kan een kettingreactie ontstaan, waarbij overheden en banken elkaar destabiliseren. Binnen de bankenunie zet Nederland dan ook in op het verminderen van deze negatieve wisselwerking tussen banken en overheden. Ik ga hieronder in op depositogarantiestelsels, staatsobligaties en staatssteun. De instellingen behandelen deze elementen in hun rapportage niet.

### *Depositogarantiestelsels en EDIS*

Op grond van Europese wetgeving beschikken alle EU-landen over een depositogarantiestelsel waarbij deposito's tot € 100.000 gegarandeerd zijn. Om deze dekking te garanderen, storten banken sinds 2016 ieder kwartaal een bedrag in het nationale depositiegarantiefonds. Daarmee wordt zorg gedragen dat wanneer banken failliet gaan, spaarders adequaat zijn beschermd zonder dat de overheid meteen moet bijspringen.

Doel is om in 2024 0,8% van alle deposito's gedekt te hebben. Op dit moment voldoen 14 lidstaten<sup>14</sup> en Noorwegen en IJsland aan deze 0,8%. Voor Nederland stond het totaal aan gedekte deposito's eind 2019 op € 513 miljard.<sup>15</sup> Op dat moment hadden Nederlandse banken € 1,82 miljard euro in het depositogarantiefonds gestort, wat neerkomt op 0,36% dekking. De komende jaren zal dit bedrag groeien naar het doel van ruim € 4 miljard. Op Europees niveau wordt gesproken over een Europees depositogarantiestelsel (EDIS) wat ervoor zorgt dat overheden niet meer zelf hoeven bij te springen als het nationale garantiefonds niet volstaat. Hoewel Nederland voorstander is van een EDIS omdat dit de wisselwerking tussen banken en overheden doet verminderen, is het wel van belang om eerst stappen te zetten om de risico's op staatsobligaties beter te wegen op bankenbalansen. Daarbij acht Nederland het ook van belang dat er een gezondheidstoets (asset quality reviews; AQRs) wordt uitgevoerd op bankbalansen.

### *Staatsobligaties*

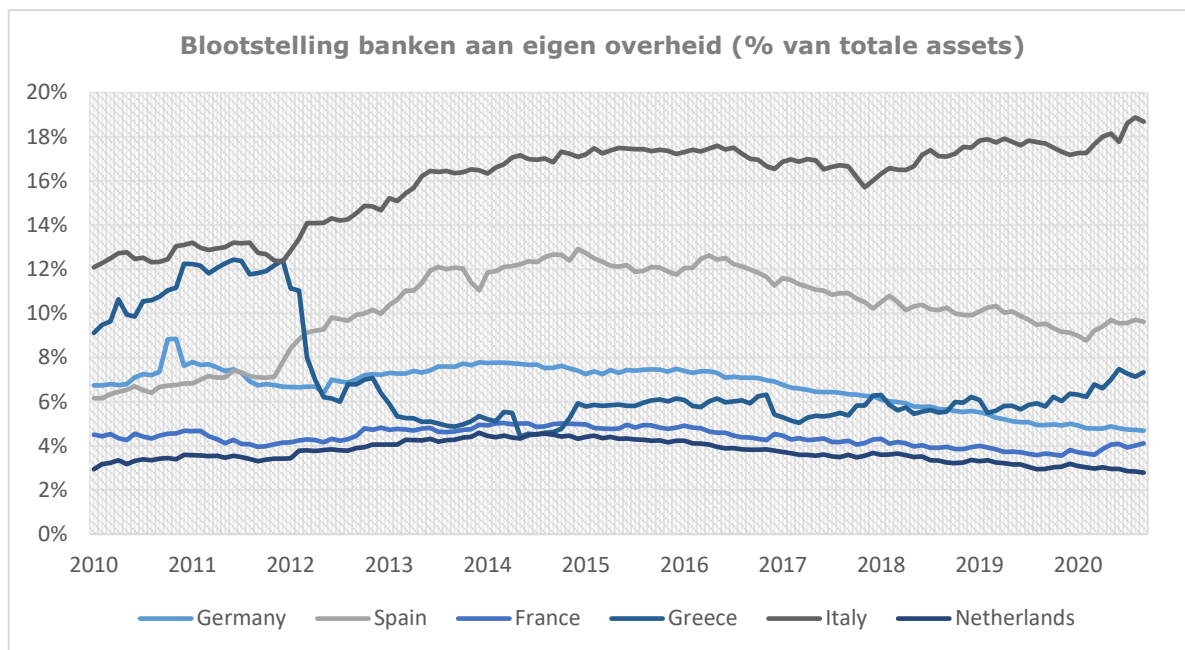
---

<sup>14</sup> België, Bulgarije, Denemarken, Estland, Griekenland, Finland, Kroatië, Letland, Malta, Polen, Portugal, Roemenië, Tsjechië en Zweden.

<sup>15</sup> <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/recovery-and-resolution/deposit-guarantee-schemes-data>.

Na een periode van een afnemende blootstelling van banken aan de overheid in de meeste Europese landen, zal deze naar verwachting weer gaan toenemen. Door de economische gevolgen van COVID-19 lopen overheidsschulden op. Tevens hebben overheden omvangrijke garanties opgezet om bankfinanciering naar kleine en grote bedrijven op gang te houden. Juist nu is van belang dat de financiële sector haar rol als financier van de economie speelt. Daarmee kunnen banken de negatieve effecten van COVID-19 ook tijdelijk wegnemen. Het is wel zo dat de verwevenheid tussen staat en banken hierdoor weer zal stijgen. In landen als Italië, Spanje, Griekenland en Frankrijk lijkt een opwaartse trend zichtbaar te worden in het percentage van de bankbalans dat bestaat uit overheidsschuld aan eigen overheid. Dit is te zien in de onderstaande grafiek. Nederlandse banken hebben nog altijd een beperkte blootstelling aan de eigen overheid, met ongeveer 3%, en hier is nog geen stijging zichtbaar.

*Figuur 4: Blootstelling van banken aan de eigen overheid (bron: ECB Data, September 2020)*



Voor het bezit van staatsobligaties door banken zijn veel verklaringen. Zo kennen staatsobligaties een relatieve veiligheid ten opzichte van bijvoorbeeld leningen aan bedrijven of burgers in dezelfde lidstaat. Ook zijn staatsobligaties zeer liquide activa. Zij kunnen daarmee gemakkelijk als onderpand dienen. Staatsobligaties krijgen daarnaast op dit moment een preferentiële behandeling in het risicoraamwerk. Dit probeert Nederland aan te passen. Doel hiervan is niet dat banken geen staatsobligaties meer aanhouden. Wel dat ze beter geprijsd worden door het risico van de staatsobligaties beter te waarderen in de boeken van banken. Op Europees niveau wordt gesproken over de mogelijkheden om aanpassingen te maken in de waardering van staatsobligaties op de bankbalansen. Een deel van de Europese lidstaten is zeer kritisch over het instellen van een dergelijke weging. Voor meer informatie verwijs ik naar de brief die ik hierover aan uw Kamer heb gestuurd.<sup>16</sup>

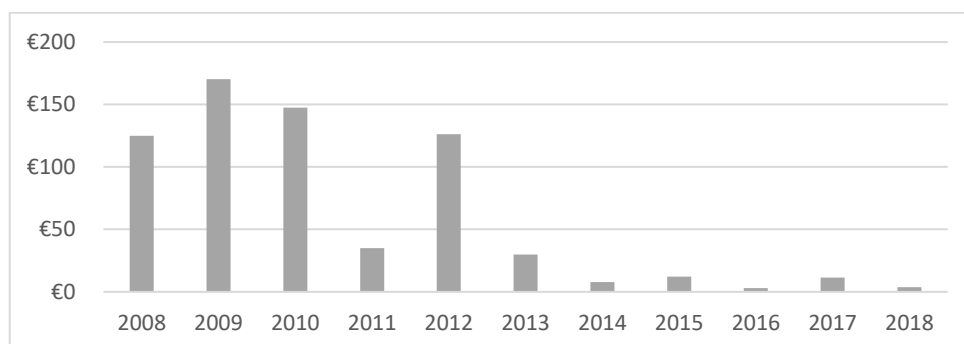
### *Staatssteun*

Sinds de crisis zijn de mogelijkheden voor overheden om steun te verlenen aan banken sterk teruggebracht. Ook is er door de goede economische omstandigheden minder noodzaak geweest om banken overeind te houden. Toch valt niet uit te sluiten dat in noodsituaties overheden orde op zaken dienen te stellen. Vooral nog heeft de COVID-19 crisis niet tot dergelijke noodsituaties geleid.

<sup>16</sup> Kamerstukken 2019-2020, 21 501-07, nr. 1651.

Tegelijkertijd wordt op dit moment op grote schaal steun verleend aan het reguliere bedrijfsleven in de Europese Unie. Dat heeft ook positieve effecten voor de financiële stabiliteit.

*Figuur 5: Gebruikte staatssteun voor kapitaal in de EU financiële sector (€ mld) (bron: EC)<sup>17</sup>*



Mocht steun aan in de kern gezonde banken onverhoopt toch nodig zijn, dan biedt het staatssteunkader hiervoor ruimte, maar wel onder strenge voorwaarden. Zo stelt de Commissie eisen aan de beprijzing van overheidssteun, om de voordelen voor banken te beperken, en een overheidsexit te versnellen. Ook geldt dat bij kapitaalsteun aan banken er in principe een bail-in moet hebben plaatsgevonden tot en met achtergestelde obligaties (lastendeling; ook wel ‘bail-in t/m junior’), en zijn er restricties op het uitkeren van beloningen en dividend. Op het vereiste tot bail-in bestaan wel uitzonderingen. Zo geldt steun door een overheid op marktvoorwaarden niet als staatssteun. Ook als sprake is van liquiditeitssteun is een dergelijke bail-in niet noodzakelijk. Tot slot heeft de Europese Commissie recentelijk een mededeling gepubliceerd die stelt dat wanneer steun gebruikt wordt om COVID-19 gerelateerde verliezen op te vangen, een uitzondering kan worden gemaakt op de eis van lastendeling door aandeelhouders en achtergestelde crediteuren.<sup>18</sup> Hoewel zoveel mogelijk lastendeling door de private sector in beginsel wenselijk is, is goed om op te merken dat de Commissie dit ook niet vereist voor de reguliere economie. Voor falende (ongezonde) banken is er

<sup>17</sup> Over 2019 zijn nog geen cijfers bekend.

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/what\\_is\\_new/covid\\_19.html](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html)

voornoemd resolutieraamwerk. In dat raamwerk wordt zorggedragen dat private investeerders in eerste instantie zelf voor de kosten van bankfalen opdraaien. Voor noodgevallen is er het door banken zelf gefinancierde resolutiefonds (SRF).

Richting de toekomst, is Nederland van mening dat recente ervaringen met het raamwerk voor banken aanleiding geven om de staatssteunregels voor banken te verduidelijken door middel van een herziening van de bankenmededeling uit 2013. Nederland heeft hier samen met Frankrijk en Finland ook recent een gezamenlijk non-paper ingediend, met daarin voorstellen om het staatssteunraamwerk in de toekomst te versterken. Ook de Europese Rekenkamer heeft daar recent toe opgeroepen.<sup>19</sup>

## 5. Overig

### *Herstel en afwikkeling van CCP's*

Voor handel in derivaten en andere financiële producten is het mogelijk (en soms zelfs verplicht) om gebruik te maken van *Central Counterparties* (CCP's).<sup>20</sup> Deze financiële instellingen worden als een middleman tussen twee handelende partijen geplaatst en nemen daarbij het risico over dat een tegenpartij van een transactie niet aan de verplichtingen kan voldoen. Door gebruik te maken van CCP's is het bijvoorbeeld voor banken mogelijk om minder tot geen kredietrisico voor derivaten op te nemen omdat dat risico wordt weggenomen. Omdat de CCP tussenpartij in heel veel transacties is kan deze de transacties salderen, waardoor de totale blootstelling aan risico's wordt verkleind. Daarnaast is er door handel centraal plaats te laten vinden en af te wikkelen een beter overzicht over de blootstelling aan risico's van het hele financiële systeem. Al met al wordt de handel daardoor veiliger. Om te voorkomen dat juist een CCP getroffen kan worden door financiële calamiteiten (bijvoorbeeld door meerdere gebruikers die niet meer betalen), is er op Europees niveau onderhandeld over een verordening voor het herstel en afwikkeling van CCP's. Kort voor het zomerreces is hierover een akkoord bereikt tussen het Europees Parlement, de Raad en de Europese Commissie.

---

<sup>19</sup> [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR20\\_21/INSR\\_state\\_aid\\_NL.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR20_21/INSR_state_aid_NL.pdf)

<sup>20</sup> Afhankelijk van het soort derivaat kan het ook verplicht zijn om gebruik te maken van een CCP. Dit volgt uit verplichtingen op grond van de EMIR-verordening. Zie ook <https://www.toezicht.dnb.nl/4/1/50-228777.jsp>.

Het akkoord dat is bereikt, is conform de Nederlandse inzet zoals uiteengezet in het BNC-fiche uit 2017.<sup>21</sup> Belangrijke punten waar Nederland zich tijdens de onderhandelingen voor ingezet heeft, zoals bescherming van de belastingbetaler, extra buffers voor CCP's en een evenwichtige samenstelling van de resolutiecolleges zijn in dit akkoord tot uiting gekomen. Dit akkoord draagt daarmee verder bij aan een sterker regelgevend kader voor CCP's en daarmee aan de financiële stabiliteit.

---

<sup>21</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/01/13/fiche-5-verordening-tot-invoering-van-een-europees-kader-voor-herstel-en-afwikkeling-van-centrale-tegenpartijen>