

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

968

Vragen van het lid **Aukje de Vries** en **Van der Linde** (beiden VVD) aan de Minister van Financiën over *het bericht «Stresstest voor banken moet veel effectiever»* (ingezonden 19 november 2018).

Antwoord van Minister **Hoekstra** (Financiën) (ontvangen 18 december 2018).

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «Stresstest banken moet veel effectiever»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2, 3

Bent u het eens met de voorzitter van de Europese Bankautoriteit (EBA), de heer Andrea Enria, dat de stresstesten veel effectiever moeten en beter kunnen?

Wat kunnen de gevolgen zijn als de stresstesten van de banken niet effectief (genoeg) zijn?

Antwoord 2, 3

Ik ben het met de heer Enria eens dat er ruimte is voor verbetering van de methodologie van stresstesten. Het doel van een stresstest is om inzicht te krijgen in de weerbaarheid van banken tegen economische schokken. Daarvoor bevat de EBA-stresstest een basisscenario en een ongunstig scenario. Het basisscenario is gebaseerd op de economische ramingen van de Europese Centrale Bank (ECB) in samenwerking met de nationale centrale banken. Het ongunstige scenario is gebaseerd op een model van het Europees Comité voor systeemrisico's (ESRB). Effectieve stresstesten geven een goed beeld van de gevolgen van theoretische, ongunstige economische schokken op individuele banken. De geloofwaardigheid van de uitkomsten van een stresstest hangt sterk af van de omvang van de schokken. Ook is het belangrijk dat er een representatieve

¹ FD, 16 november 2018; <https://fd.nl/economie-politiek/1278578/stresstest-voor-banken-moet-veel-effectiever>

groep grote Europese banken ten grondslag ligt aan de test.² Zo wordt de schokbestendigheid van individuele banken transparant voor de markt. De uitkomsten van de stresstest vormen voor toezichthouders een belangrijk onderdeel van de jaarlijkse kapitaalbeoordeling van individuele banken (SREP). Naast de uitkomsten van de stresstest wordt in de SREP o.a. het bedrijfsmodel, de risico's en het beheer van die risico's beoordeeld.³ Op basis van de SREP kan de toezichthouder aanvullende eisen («pijler 2») opleggen. Deze aanvullende eisen kunnen bestaan uit het aanhouden van extra kapitaal of liquiditeit, kwalitatieve vereisten of een combinatie hiervan.⁴

Vraag 4, 5, 6

Wat is uw mening over de huidige stresstesten? Welke tekortkomingen ziet u in de huidige methodologie van de testen?

Op welke manier zijn de stresstesten de afgelopen jaren effectiever, meer valide en betrouwbaarder geworden?

Welke mogelijkheden ziet u om te komen tot betere stresstesten?

Antwoord 4, 5, 6

De voorloper van EBA, het Comité van Europese banktoezichthouders (*Committee of European Banking Supervisors*, CEBS), heeft in 2009 de eerste Europese stresstest voor banken uitgevoerd. De resultaten van deze test waren niet publiek beschikbaar. De test vormde als zodanig een beperkte informatiebron voor de markt. In 2010 is door de Europese Raad besloten dat de uitkomsten van stresstesten voortaan openbaar moesten worden.⁵ Dat bevordert de informatiewaarde en daarmee de disciplinerende werking van financiële markten.

In 2014 is een gezondheidstoets (*asset quality review*, AQR) uitgevoerd voorafgaand aan de stresstest. Door een AQR ontstaat een scherper beeld van de waarderingen van activa en onderpand, en de daarmee verband houdende voorzieningen. Dit vormde destijds voor de Europese grootbanken een goed startpunt voor de stresstest. Daarnaast is in 2014 bij de AQR en stresstest voor het eerst gebruik gemaakt van een geharmoniseerde definitie voor niet-presterende leningen (NPLs). Sinds 2016 wordt er ook rekening gehouden met gedragsrisico's, naast krediet-, markt- en andere operationele risico's.

De Europese stresstesten hebben zich mijns inziens ontwikkeld tot een waardevol instrument, zowel voor de Europese toezichthouders en als informatiebron voor de markt. Zoals ik aangaf in mijn antwoorden op de vragen 2 en 3 is het voor de effectiviteit van de stresstesten van belang dat sprake is van stevige schokken en een representatieve groep grote Europese banken. Dit zie ik, samen met het doen van een AQR, als een mogelijkheid om te komen tot betere stresstesten.

Vraag 7, 8, 9, 10

Kunt u ingaan op de verschillen in de methoden van stresstesten in de VS en de EU? Welke mogelijkheden ter verbetering en «best practises» ziet u?

Kunt u reageren op de opmerkingen van Enria dat de ontkoppeling van de resultaten van de stresstest en de toezichthoudende acties – met daarbij de transparantie van de eerste en de ondoorzichtigheid van de laatste – volgens hem de belangrijkste tekortkomingen zijn van de Europese aanpak, in vergelijking met die in de VS?

Kunt u reageren op de suggestie van Enria dat de publicatie van de stresstest gelijk moet vallen met de maatregelen die banken opgelegd krijgen als de toezichthouder dat nodig acht?

Kunt u reageren op de suggestie van Enria dat er veel meer gewerkt moet worden aan Europese benchmarks? Welke benchmarks zijn er nu? Welke andere mogelijkheden ziet u om de uitkomsten vergelijkbaarder te maken?

² Momenteel voert de EBA de stresstest uit voor de meeste Europese grootbanken, zo zijn er 48 Europese banken meegenomen in de meest recente stresstest. Het SSM voert voor de overige significante instellingen een parallelle stresstest uit. De uitslagen van de parallelle stresstest worden, in tegenstelling tot de EBA stresstest, niet openbaar gemaakt. Overigens kiezen sommige banken zelf om deze uitslag te publiceren.

³ <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/srep.nl.html>

⁴ Kamerstuk 32 013, nr.119.

⁵ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/115346.pdf

Antwoord 7, 8, 9, 10

In Europa en de Verenigde Staten worden verschillende werkwijzen gehanteerd bij de uitvoering van stresstesten. In de EU worden de scenario's met name door bank-specifieke modellen berekend, vanuit de gedachte dat beter kan worden aangesloten bij de daadwerkelijke risico's die een bank loopt. Dit wordt ook wel een «bottom-up» benadering genoemd. In de VS speelt een algemeen model dat op alle banken wordt toegepast een belangrijke rol. Dit wordt ook wel een «top-down» benadering genoemd, waarbij vaak wordt opgemerkt dat dit de vergelijkbaarheid van de uitkomsten vergroot. In de Verenigde Staten komt het voor dat, tegelijk met publicatie van stresstesten, ook individuele aanwijzingen worden gegeven op operationeel vlak.⁶ De EBA houdt op zichzelf geen direct toezicht op banken en verkeert derhalve niet in de juridische positie om banken zelf additionele eisen op te leggen. Zoals in de beantwoording van vraag 2 en 3 aangegeven, vormt de uitkomst van de Europese stresstest een belangrijk onderdeel voor de jaarlijkse kapitaalbeoordeling door toezichthouders. Zo zijn aan de uitkomsten van de stresstest acties van toezichthouders gekoppeld, die niet in alle gevallen openbaar worden gemaakt. Eventuele «pijler 2» eisen die relevant zijn voor het wel of niet mogen uitkeren van dividenden, rente op hybride instrumenten en bonussen worden door banken zelf openbaar gemaakt.⁷

Vraag 11

Bent u het ermee eens dat geloofwaardige en realistische stresstesten van uitermate groot belang zijn voor de financiële stabiliteit en een geloofwaardig toezicht op de Europese bankensector?

Antwoord 11

Ja.

Vraag 12

Bent u het eveneens ermee eens dat gezond toezicht op de bankensector des te belangrijker is in relatie tot de gewenste risicoreductie en de situatie van de bankensector in Italië? Kunt u ingaan op de gezondheid van de Italiaanse bankensector, welke stappen gezet worden om deze te verbeteren en de effecten van het beleid van de huidige Italiaanse regering hierop?

Antwoord 12

Goed toezicht op de bankensector is mijns inziens in alle gevallen belangrijk. In het regeerakkoord staat dan ook: «Gelet op de grensoverschrijdende activiteiten van banken is een gemeenschappelijk beleid van de EU ten aanzien van banken en het toezicht daarop een goede zaak.» De ECB is sinds 2014 verantwoordelijk voor het directe toezicht op Europese grootbanken. De nationale toezichthouders houden toezicht op kleinere banken, onder eindverantwoordelijkheid van de ECB. Dit heet het *Single Supervisory Mechanism* (SSM).

Binnen het SSM worden ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de soliditeit van banken, of op het stelsel als geheel, nauwlettend gevolgd. Sommige Europese banken hebben structurele uitdagingen, die bijvoorbeeld zien op een lage winstgevendheid en/of slechte kwaliteit van activa door een hoog aantal niet-presterende leningen, zo ook bij sommige Italiaanse banken. De oplossingen voor deze uitdagingen liggen in de eerste plaats bij banken zelf. Als het banken niet zelf lukt om op private wijze met oplossingen te komen hebben we in het kader van de bankenunie strenge Europese afspraken gemaakt over hoe om te gaan met banken die in problemen zijn. Over specifieke vragen omtrent Italië, verwijs ik u naar recente beantwoording van Kamervragen.⁸

⁶ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2016–2017, nr. 105.

⁷ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2016–2017, nr. 1348.

⁸ Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 530
Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 485

Vraag 13, 14

Hoe was de stresstest voor de Europese banken geweest als de door Enria gewenste effectievere methoden waren gebruikt? Hoeveel banken hadden de test dan niet gehaald?

Kunt u hierbij specifiek ingaan op de positie van Barclays, Lloyds en Banco BPM?

Ziet u net als Enria het risico van banken die de stresstesten «gamen» door hun balans op een bepaalde manier in te richten? Hoe worden de banken die dit doen aangepakt en welke mogelijkheden ziet u hiertoe om dit «gamen» verder te beperken?

Antwoord 13, 14

De heer Enria stelt voor om een andere invulling te geven aan de uitvoering van stresstesten. Dit kan op verschillende manieren uitpakken en is daarom niet op voorhand vergelijkbaar. Het is ook niet aan mij om nieuwe hypothesen na te rekenen of daarover verwachtingen uit te spreken. Overigens kenden de recente EBA-stresstesten geen officiële grenzen waarbij banken slagen of zakken. De resultaten dienen als input voor de jaarlijkse SREP door de toezichthouder. In 2016 heeft de ECB laten weten voor de SREP in ieder geval gebruik te maken van uiteenlopende informatie waaronder de kernkapitaalratio (CET1) van een bank. Bij het ongunstige scenario hanteert de ECB bij de beoordeling een minimum CET1 van 5,5% of bij mondiaal systeemrelevante banken (zogenoeten G-SIB's); 5,5% plus de G-SIB-buffer.⁹ Ik kan niet ingaan op de resultaten van individuele banken in stresstesten. Wel kan ik de openbare uitkomsten van de stresstest voor bovenstaande banken met u delen. Deze laat de CET1-ratio's zien in de twee theoretische scenario's.

Bank	CET1-ratio (31-12-17)	CET1-ratio basis (31-12-2020)	CET1-ratio ongunstig (31-12-2020)
Barclays Plc	13,3%	13,6%	6,4%
Lloyds Banking Group Plc	14,1%	15,7%	6,8%
Banco BPM S.p.A.	12,4%	14,3%	6,7%

Of en hoe er sprake is van «gamen» door banken is moeilijk te beoordelen. De stresstest gebruikt als meetmoment telkens het einde van het jaar, namelijk 31 december. Mogelijk geeft de gemiddelde positie van een bank over een heel jaar een beter beeld. Het is aan toezichthouders om te bezien of hier in de toekomst mogelijkheden voor zijn. Hetzelfde geldt voor het gebruik van een meer «top-down»-benadering die kan leiden tot beter vergelijkbare uitkomsten.

Vraag 15

Worden de opmerkingen van Enria nog ergens besproken in een Europees gremium? Zo nee, waarom niet? Zo ja, waar dan? Worden de onderliggende gesignaleerde problemen en kwesties ergens besproken?

Vraag 16

Welke stappen zet het kabinet om effectievere stresstesten te bevorderen? Bent u bereid om de suggesties van Enria mee te nemen en te bespreken in de relevante gremia?

Antwoord op vragen 15 en 16

De stresstest wordt besproken in Europese gremia, bijvoorbeeld in het *Comité financiële diensten*(FSC) van de Raad. Dit geldt zowel voor de uitkomst als de achterliggende methodologie. De ministers van Financiën hebben echter beperkte invloed op de vormgeving van de stresstest. Dit ligt voornamelijk op het terrein van de toezichthouders. Binnen het SSM is er een «*Advisory Group on Stress Testing*». Ook zijn er verschillende werkgroepen binnen EBA. DNB is binnen EBA en het SSM lid van deze groepen. De speech van de heer Enria doet de suggestie om de «bottom-up» benadering aan te

⁹ https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/ssmexplained/html/stress_test_FAQ.nl.html

vullen met een «top-down» component. Dit zou mogelijk in de toekomst door de toezichthouders kunnen worden geïmplementeerd. Nederland heeft in het verleden ook gepleit voor het belang van duidelijkheid over de waardes van bankbalansen, bijvoorbeeld door het uitvoeren van AQRs, ook in het kader van NPLs. In het door de Raad opgesteld actieplan voor NPLs is op aandringen van Nederland opgenomen dat banktoezichthouders reeds beschikken over de instrumenten om balansen door te lichten. Wat dit kabinet betreft wordt in ieder geval een grondige balansdoorlichting uitgevoerd, waarbij eventuele tekorten worden opgelost zodat individuele banken gezond zijn, voordat verdere risicodeling binnen een eventueel EDIS plaatsvindt.¹⁰

¹⁰ Kamerstuk 21 501-07, nr. 1472.