

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

1810

Vragen van de leden **Aukje de Vries** en **Van der Linde** (beiden VVD) aan de Ministers van Financiën en voor Wonen en Rijksdienst over *het bericht «ABN AMRO CFO: Nieuwe kapitaalbodems kunnen buffer hard raken»* (ingezonden 25 februari 2015).

Antwoord van Minister **Dijsselbloem** (Financiën), mede namens de Minister voor Wonen en Rijksdienst (ontvangen 2 april 2015).

Vraag 1

Bent u bekend met het bericht «ABN AMRO CFO: Nieuwe kapitaalbodems kunnen buffer hard raken» op RTL Z d.d. 20 februari 2015? Wat vindt u van dit bericht?

Antwoord 1

Ja, hier ben ik mee bekend. Voor mijn reactie op dit bericht verwijs ik naar de antwoorden op de onderstaande vragen.

Vraag 2

Klopt het bericht dat er plannen van internationale toezichthouders zijn om «kapitaalbodems» per leningtype te introduceren? Zo ja, wat vindt u van deze plannen? Wat houden deze plannen in en welke leningtypen betreft het? Om welke internationale toezichthouders gaat het in dit geval?

Antwoord 2

De minimale hoeveelheid kapitaal die een bank moet aanhouden is gerelateerd aan de omvang van haar naar risicogewogen activa. Om de risicoweging te bepalen zijn twee benaderingen beschikbaar: de standaardbenadering en de interne modellenbenadering. De standaardbenadering kent per leningtype en tegenpartij een voorgeschreven risicoweging toe. De interne modellenbenadering – waarbij banken gegevens uit hun interne modellen gebruiken om de risicogewogen activa te bepalen – mogen banken toepassen indien hun kwantitatieve risicobeheer- en datasystemen van voldoende hoge kwaliteit zijn. Als voordelen van de interne modellenbenadering ziet het Bazelse Comité van Banktoezichthouders (hierna: het Bazelse Comité) de risicosensitiviteit van deze benadering en de stimulans die ervan uitgaat om de kwaliteit van het kwantitatieve risicomangement te verbeteren. Als nadeel van de interne modellen benadering ziet het Bazelse Comité echter dat het huidige raamwerk banken veel ruimte laat bij de invulling, waardoor de uitkomsten tussen banken soms moeilijk vergelijkbaar zijn. Samen met een

gebrek aan transparantie leidt dit tot de vraag of de resulterende kapitaalbuffers wel altijd voldoende zijn om de onderliggende risico's te dekken.

Het Bazelse Comité werkt langs verschillende lijnen om de zwakke punten in het kapitaalraamwerk weg te nemen. Onderdeel daarvan is een voorstel om aan de risicogewogen activa een minimumwaarde («vloer») op te leggen, die bijvoorbeeld vastgesteld zou kunnen worden als percentage van de risicogewogen activa die zou gelden onder de standaardbenadering. Hiermee wordt een ondergrens gesteld aan de uitkomsten van de interne modellenbenadering. De consultatieperiode ten aanzien van dit voorstel liep van 22 december 2014 tot en met 27 maart 2015.¹

Op dit moment kent het Bazelse kapitaaleisenraamwerk al een generieke vloer, de zogenoemde Basel I vloer.² Het Bazelse Comité stelt voor dat deze vloer kan worden vervangen door een kapitaalvloer gebaseerd op de standaardbenadering. Hiervoor heeft het Comité meerdere redenen. Sinds de introductie van het Basel II raamwerk zijn inmiddels op meerdere punten nieuwe Bazelse (kapitaal)eisen geïntroduceerd, die niet volledig tot uitdrukking komen in de bestaande Basel I vloer.³ Daarnaast zou een vloer gebaseerd op de standaardbenadering een manier kunnen zijn om de genoemde nadelen van de interne modellenbenadering te adresseren. Naar mijn mening zijn dit legitieme redenen om te kijken naar de mogelijkheid de huidige Basel I vloer te vervangen door een nieuwe aanpak.

De consultatie laat nog open of een nieuwe vloer zal worden vastgesteld op geaggregeerd niveau of dat vloeren op meer gedetailleerd niveau per leningentype zullen worden vastgesteld. Ook laat de consultatie zich nog niet uit over de hoogte van de vloer en het tempo waarin nieuwe afspraken zouden moeten worden ingefaseerd. Eind 2015 wil het Bazelse Comité duidelijkheid scheppen over de definitieve vormgeving en hoogte van de kapitaalvloer. Van belang hierbij is de samenhang met de herziening van het Bazelse raamwerk voor de standaardbenadering. De Bazelse standaardbenadering voor onder meer kredietrisico wordt op dit moment tevens herzien, waartoe ook een consultatieperiode liep tot en met 27 maart 2015.⁴ Deze herziening zal leiden tot aanpassing van de risicogewichten voor bepaalde leningtypen in de standaardbenadering, zoals hypotheek en bedrijfsleningen. Omdat – zoals hierboven aangegeven – de hoogte van de nieuwe voorgestelde kapitaalvloer gekoppeld wordt aan de kapitaaleisen uit de standaardbenadering, dient de definitieve vormgeving van de kapitaalvloer dan ook de herziene standaardbenadering te betrekken. Het Bazelse Comité voert momenteel een kwantitatieve impact assessment uit naar de impact op banken van onder andere de herziene standaardbenadering en de voorstellen over een kapitaalvloer.

Vraag 3

Hoe verhouden deze berichten zich tot berichten uit juni 2014 dat de ECB een (te) zware risicoweging voor de Nederlandse hypotheek zou gaan vragen, waardoor banken veel meer kapitaal zouden moeten aanhouden?

¹ Zie <http://www.bis.org/press/p141222.htm>

² Basel II stond banken voor het eerst toe om interne modellen te hanteren voor het bepalen van de risicogewogen activa. De kapitaalvloer is destijds geïntroduceerd om te voorkomen dat banken die zouden overstappen van de standaardbenadering uit Basel I naar interne modellen onder Basel II, in de nieuwe situatie te weinig kapitaal zouden aanhouden.

³ Een voorbeeld hiervan zijn kapitaaleisen gerelateerd aan de verslechtering van de kredietwaardigheid van een tegenpartij bij een derivatentransactie (de zogenoemde *credit valuation adjustment*).

⁴ Het doel van deze herziening is onder meer om de afhankelijkheid van externe ratings in de standaardbenadering te verminderen en om risicogewichten aan te passen voor zover deze niet langer volledig representatief zijn voor de onderliggende risico's. Daarnaast geeft het Bazelse Comité aan de risicosensitiviteit van de standaardbenadering te willen vergroten. Hiermee wordt bedoeld dat het Bazelse Comité probeert om binnen verschillende leningportefeuilles meer te differentiëren naar het risicogewicht dat dient te worden toegepast, afhankelijk van het onderliggende risico, in plaats van bijvoorbeeld slechts één of enkele risicogewicht(en) toe te staan voor een bepaald leningentype.

Antwoord 3

Dit zijn twee verschillende berichten. Wanneer de ECB kijkt naar Nederlandse hypotheekportefeuille en het kapitaal dat daarvoor wordt aangehouden, hanteert de ECB daarbij de bestaande wet- en regelgeving die zij als toezichthouder dient te handhaven. De ECB heeft aangekondigd de interne modellen die banken in het Single Supervisory Mechanism (SSM) op dit moment gebruiken voor het berekenen van risicogewogen activa, op geharmoniseerde wijze onder de loep te nemen⁵.

De Bazelse voorstellen gaan echter niet over het handhaven van bestaande regelgeving, maar over mogelijke nieuwe regelgeving. Ook nadat deze voorstellen definitief door het Bazelse Comité zijn vormgegeven, zullen deze altijd eerst nog in Europese wet- en regelgeving moeten worden omgezet voordat de ECB (en DNB) deze kan handhaven.

Vraag 4, 5 en 6

Klopt het dat dergelijke kapitaalbodems de kapitaalbuffers van de Nederlandse banken hard kunnen raken? Welke gevolgen kunnen de plannen hebben voor de kapitaalbuffers van de banken?

Welke gevolgen kunnen deze plannen voor de hypotheekmarkt in Nederland hebben? Welke gevolgen kunnen deze plannen in de toekomst hebben voor mensen die een hypotheek willen krijgen? Vindt u hogere kapitaalbuffers voor Nederlandse hypotheek wenselijk dan wel noodzakelijk?

Welke gevolgen kunnen deze plannen voor de kredietverlening aan bedrijven en MKB'ers in Nederland hebben? Vindt u hogere kapitaalbuffers voor Nederlandse bedrijfskredieten wenselijk dan wel noodzakelijk?

Antwoord 4, 5 en 6

De gevolgen van de Bazelse voorstellen voor de Nederlandse banken hangen af van de vormgeving van zowel de nieuwe kapitaalvloer als de herziene standaardbenadering. Met betrekking tot de kapitaalvloer is het waarschijnlijk dat deze vloer meer prudent zal zijn dan de bestaande Basel I vloer, onder meer omdat de bestaande vloer niet langer een goede reflectie is van alle (kapitaal)eisen die het Bazelse raamwerk aan banken stelt. Met betrekking tot de herziening van de standaardbenadering stelt het Bazelse Comité expliciet dat het doel hiervan niet is om over de volle breedte de kapitaaleisen te verhogen. Dit laat onverlet dat voor sommige leningenportefeuilles de herziene standaardbenadering kan leiden tot hogere risicogewichten dan in de oude situatie. Het effect kan dus per bank verschillen, afhankelijk van verschillen tussen banken in de samenstelling van de activa op de balans. Het Bazelse Comité voorziet een aantal wijzigingen in de standaardbenadering voor hypotheek- en bedrijfsleningen. De huidige Bazelse standaardbenadering kent voor hypotheekleningen de mogelijkheid om een preferentieel risicogewicht van 35% toe te passen. Dit mag alleen wanneer de toezichthouder meent dat dit verantwoord is op basis van strikte prudentiële criteria, zoals wanneer de waarde van de lening substantieel lager ligt dan de waarde van het onderpand (dit wordt echter niet gekwantificeerd). Wanneer dit niet het geval is, dan dient op aanwijzing van de toezichthouder een hoger risicogewicht te worden toegepast. Het Bazelse Comité stelt nu voor om meer kwantitatieve duiding te geven en meer differentiatie toe te passen – waarbij het risicogewicht minimaal 25% en maximaal 100% is – afhankelijk van de hoogte van de LTV en van een maatstaf voor de verhouding tussen de hypotheeklasten en het inkomen van de hypotheeknemer (debt service coverage ratio). Ook bij bedrijfsleningen wil het Bazelse Comité meer ruimte scheppen voor differentiatie naar gelang de mate van risico. Het Bazelse Comité geeft hierbij aan bij het aanpassen van de risicogewichten expliciet rekening te houden met het MKB.

Voor bijvoorbeeld de hypotheekportefeuille gebruiken Nederlandse banken overwegend interne modellen voor het berekenen van de risicogewogen activa, en niet de standaardbenadering. Omdat de kapitaalvloer gekoppeld zal worden aan de eisen die voortvloeien uit de (herziene) standaardbenadering, dient voor het bepalen van het totale effect van de wijzigingen op de Nederlandse banken, ook de standaardbenadering te worden betrokken.

⁵ Zie <https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/interviews/date/2014/html/sn141105.en.html>

Het is aannemelijk dat de voorgestelde Bazelse wijzigingen wanneer deze zoals voorgesteld van kracht zouden worden, gezamenlijk tot gevolg zullen hebben dat de grootste Nederlandse banken de risicogewogen activa opwaarts moeten bijstellen, met name voor de hypotheekportefeuille. Dit komt doordat – op basis van interne modellen – de risicoweging voor Nederlandse hypotheke relatief laag is, onder meer door de lage wanbetalingspercentages op Nederlandse hypotheke. Ook houden de grootste Nederlandse banken gemiddeld gesproken minder kapitaal aan voor de hypotheekportefeuille dan banken in de meeste andere Europese landen. Hierdoor zijn Nederlandse banken relatief gevoelig voor (toekomstige) wijzigingen in wet- en regelgeving die direct of indirect raken aan de hypotheekportefeuille, temeer omdat de hypotheekportefeuille van Nederlandse banken ongeveer een derde van de totale bankbalans beslaat. De daadwerkelijke impact is echter onduidelijk en afhankelijk van een groot aantal factoren die voornamelijk niet vaststaan, zoals bijvoorbeeld de definitieve vormgeving en hoogte van zowel de kapitaalvloeren als de herziene risicogewichten in de standaardbenadering en de tijd die banken krijgen om aan de nieuwe eisen te voldoen.

Zoals aangegeven in antwoord op vraag 2 voert het Bazelse Comité mijns inziens legitieme redenen aan om de mogelijkheid van een introductie van een nieuwe kapitaalvloer te overwegen. Ook zijn er goede redenen om de Bazelse standaardbenadering te herzien, onder meer om de risicogewichten waar nodig aan te passen aan de meest recente inzichten over de onderliggende risico's en het raamwerk meer risicosensitief te maken. Wanneer dit op onderdelen hogere kapitaaleisen tot gevolg heeft, is dit mijns inziens niet op voorhand onwenselijk. Dit laat onverlet dat het Bazelse Comité oog dient te hebben voor eventuele disproportionele gevolgen voor specifieke bedrijfsmodellen of leningenportefeuilles.

Vraag 7

Welke acties kunt en wilt u ondernemen om te zorgen voor reële en realistische kapitaalbuffers voor de Nederlandse hypotheke en andere leningen in de toekomst? Welke acties heeft u al ondernomen? Wat is uw inzet daarbij?

Antwoord 7

De consultatieperiode voor de Bazelse voorstellen liep tot en met 27 maart jl. Dit bood ruimte voor banken om hun standpunten actief onder de aandacht te brengen van het Bazelse Comité. De Nederlandse banken hebben dit ook gedaan. Daarnaast is DNB lid van het Bazelse Comité. Dit betekent dat ook DNB de mogelijkheid heeft om waar nodig specifieke Nederlandse en/of Europese punten onder de aandacht te brengen. Tot slot zal het kabinet, wanneer herziene Bazelse afspraken in de toekomst leiden tot een voorstel voor aanpassing van de bestaande Europese wet- en regelgeving, aandacht vragen voor de Nederlandse context, mochten bepaalde aspecten hiervan een disproportionele impact hebben op Nederlandse banken, het mkb of de woningmarkt.

Vraag 8

Wat is de stand van zaken op dit moment met betrekking tot de mogelijkheden voor securitisatie van pakketten leningen, zoals hypotheke, in internationaal verband? Welke belemmeringen zijn daar nog? Waar komt de eventuele terughoudendheid van de regelgevers bij de Bank of International Settlements? In hoeverre blijven de bestaande Europese regels op dit punt gehandhaafd?

Antwoord 8

In december 2014 heeft het Bazelse Comité het nieuwe Bazelse securitisatieraamwerk gepubliceerd.⁶ Het doel van deze herziening is onder meer om de afhankelijkheid van externe ratings in het securitisatieraamwerk te verminderen en om de risicosensitiviteit van kapitaaleisen ten aanzien van securitisaties te vergroten. Op de meeste onderdelen zijn de kapitaaleisen hierbij aangescherpt, omdat het Bazelse Comité van mening was dat het oude

⁶ Zie <http://www.bis.org/press/p141211.htm>

raamwerk in sommige gevallen leidde tot het aanhouden van te weinig kapitaal voor blootstellingen op securitisaties. Daarnaast onderzoekt het Bazelse Comité op dit moment samen met IOSCO⁷ de knelpunten die de groei van de securitisatiemarkt belemmeren. Hiertoe is een consultatiedocument gepubliceerd, waarin voorstellen zijn gedaan voor de criteria waar eenvoudige en transparante securitisaties aan moeten voldoen.⁸ Het Bazelse Comité geeft aan dit jaar nog te zullen bezien op welke manier de resultaten hiervan in het nieuwe Bazelse securitisatieraamwerk kunnen worden geïntegreerd. Ook de Europese Commissie consulteert op dit moment voorstellen voor de criteria waaraan eenvoudige, transparante en gestandaardiseerde securitisaties zouden moeten voldoen.⁹ De Commissie geeft hierbij aan ook de resultaten van het onderzoek van het Bazelse Comité te zullen betrekken. Zolang in EU-verband geen nieuwe wetgevende voorstellen overeen worden gekomen die het huidige securitisatieraamwerk voor banken – zoals opgenomen in de Europese kapitaaleisenverordening – amenderen of aanvullen, blijven de huidige regels van kracht.

⁷ IOSCO is de wereldwijde organisatie van markt- en gedragstoezichthouders, waarbij ook de AFM is aangesloten.

⁸ Zie <http://www.bis.org/press/p141211a.htm>

⁹ Deze consultatie is onderdeel van de bredere consultatie van de Europese Commissie over de kapitaalmarktunie door middel van het groenboek «Het opbouwen van een kapitaalmarktunie». Zie Kamerstuk 22 112, nr. 1950.